

**Boda Zsolt és
Sebők Miklós**

szerkesztésében

A MAGYAR KÖZPOLITIKAI NAPIREND

**Elméleti alapok,
empirikus eredmények**

X 267464

Boda Zsolt és Sebők Miklós
szerkesztésében

A magyar közpolitikai napirend

Elméleti alapok,
empirikus eredmények

mtatkpti
Budapest, 2018

A kötet az NKFIH K109303 sz. pályázatának támogatásával készült.

SZTE Klebelsberg Könyvtár

mtatkpti



1001243872

© A kötet szerzői, 2018

© A kötet szerkesztői, 2018

© MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2018

Szakmai lektor: Gajduschek György



Magyar Tudományos Akadémia
Társadalomtudományi Kutatóközpont
Politikatudományi Intézet
Felelős kiadó az MTA TK főigazgatója

X 267464

Olvasószerkesztő: Kardos Gábor

Fedélterv: K. Izcrum

Tördelés: Compositio Libri Kft.

Nyomás, kötés: Séd Nyomda Kft., Szekszárd

Felelős vezető: Katona Szilvia ügyvezető igazgató

ISBN 978-963-418-018-0

Tartalomjegyzék

Bevezetés (*Boda Zsolt – Sebők Miklós*) 7

I. ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI ALAPOK

1. A közpolitikai változás elméletei
és a megszakított egyensúly (*Boda Zsolt*) 15
2. A magyar Comparative Agendas Project
módszertana (*Sebők Miklós*) 23
3. A média közpolitikai napirendjének felügyelt
gépi tanulással történő elemzése (*Mészáros Evelin*) 31

II. A MAGYAR KÖZPOLITIKAI ARÉNAK NAPIRENDJE

4. Közvélemény-kutatások (*Micsinai István*) 55
5. Média (*Micsinai István*) 65
6. Pártprogramok (*M. Balázs Ágnes*) 78
7. Interpellációk (*Molnár Csaba*) 92
8. Miniszterelnöki beszédek (*Pokorny Zsanett*) 112
9. Törvények (*Molnár Csaba*) 123
10. Rendeletek (*Pokorny Zsanett*) 143
11. Költségvetések (*Sebők Miklós – Végh Pál Péter*) 152

III. EMPIRIKUS TANULMÁNYOK

12. A „politikai kormányzás” a média és a közpolitikai napirendek
tükrében 2010 és 2014 között (*Boda Zsolt – Patkós Veronika*) 163
13. Miért kérdeznak a képviselők? – Az interpellációk benyújtásának
tényezői Magyarországon, 1990 és 2014 között
(*Sebők Miklós – Kubik Bálint György – Molnár Csaba – Szendi Gábor*) .. 184
14. A magyar törvényhozás napirendje
a XVIII. századtól napjainkig (*Molnár Csaba*) 204

15. Az interpellációk szerepe és napirendjük alakulásának dinamikája Magyarországon (1949–2014) (<i>Molnár Csaba</i>)	224
16. Inkrementalizmus és megszakított egyensúly a magyar költségvetés teljesülésében (1991–2013) (<i>Sebők Miklós – Berki Tamás</i>)	243
Epilógus: További kutatási irányok (<i>Boda Zsolt – Sebők Miklós</i>)	265

FÜGGELÉK

A CAP-kódkönyv	269
Média kódok	279
A kötetben közölt adatbázisok honlapjának bemutatása	281
Irodalom	285
Szerzőink	303

Bevezetés

Boda Zsolt – Sebők Miklós

Közpolitika és napirendek: a Hungarian Comparative Agendas Project

Mi jellemzi a média, a törvényhozás és a kormányzás napirendjét? Mikor válnak meghatározóvá egyes közpolitikai témák és miért pont akkor? A nyilvánosság napirendjéről, valamint a jogászyelven jogalkotásnak, a politikatudományban közpolitika-alkotásnak nevezett folyamat jellemzőiről és az ezt meghatározó tényezőkről keveset tudunk – részben azért, mert nem állnak rendelkezésre könnyen elérhető, strukturált adatok. Kötetünk egy olyan projektet mutat be, amelynek célja pontosan ez: a közpolitikai napirendeknek egy nagyméretű, Big Data adatbázisba történő rendezése és elemzése. Célunk tehát a közpolitikai arénák (pl. sajtó, parlament, nyilvános beszédek) napirendjének vizsgálata (innen az Agendas a projekt címében). A Hungarian Comparative Agendas Projectnek (röviden: CAP) pedig azért angol a neve, mert egy nemzetközi hálózatba kapcsolódik és a network által kidolgozott módszertan és kódkönyv alapján működik. Vagyis a hazai adatok összehasonlíthatóak az amerikai, brit, francia, spanyol, dán stb. adatokkal, s ezáltal a közpolitikai napirendek stabilitása és változása egy sokkal tágabb bázison vizsgálható.

A Comparative Agendas Project – avagy az adatbázisépítés mint a politikatudomány jövője

Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones amerikai politológusok a közpolitikai változás mintázatait vizsgálva figyeltek fel arra, hogy ezek többnyire ugyan lassan és fokozatosan következnek be, de időnként drámaian felgyorsulnak az események. Jó példát kínálnak erre az olyan esetek, amikor a kormányzat látszólag váratlanul mélyreható reformokba kezd egy-egy közpolitikai területen. Bár ez a mintázat korábban is ismert volt, a kutatók általában azt feltételezték, hogy az ilyen gyors vagy nagyléptékű közpolitikai változások tipikusan a külső sokkhatásokra következnek be: egy gazdasági válság gazdaságpolitikai reformokat indukál, egy atomerőmű-baleset az energiapolitikát iratja át a döntéshozókkal, egy jelentős korrupciós botrány közigazgatási vagy igazságügyi reformokat hozhat, és így tovább.

Baumgartner és Jones megközelítésének eredetisége abban állt, hogy az a jelentős közpolitikai változást magából a politikai-közpolitikai rendszer működéséből (is) eredeztette: állításuk szerint a közpolitikai vállalkozók (pártok, civil szervezetek, lobbisták stb.) időnként képesek arra, hogy egy-egy közpolitikai problémát átértelmezve, azt a közpolitikai napirendekre felvigyék, és ha az általuk „makropolitikának”

nevezett nagypolitika figyelme is ráirányul az adott területre, problémára, akkor adott esetben jelentős közpolitikai változásokra is sor kerülhet.

Minderről kicsit részletesebben is írunk a következő fejezetben. E bevezetőben annyit elég rögzíteni, hogy a szerzőknek elméletük teszteléséhez adatokra volt szükségük a közpolitikai napirendeiről. Milyen ügyekről beszél a sajtó? Mit tartanak fontos problémának az állampolgárok? Miről beszélnek a képviselők, mit tematizál az elnök/miniszterelnök? És végül: milyen témákban születnek döntések (törvények)? Feltevésük az volt, hogy a napirendek változása előre jelzi, illetve bizonyos értelemben okozza is a közpolitikai változásokat. Ha egy ügy több napirenden is felbukkan, akkor a jelentőségének a növekedése nagy valószínűséggel közpolitikai döntésekhez fog vezetni.

Baumgartner és Jones az 1990-es évek elején kezdték el összeállítani adatbázisaikat. Céljuk az volt, hogy hosszútávú adatsorokkal rendelkezzenek az amerikai közpolitika napirendjeiről, valamint a döntésekről. Ennek érdekében kialakítottak egy kódkönyvet, amely eredetileg 19 közpolitikai főcsoportkódot (pl. makrogazdasági politika, honvédelem, egészségügy stb.) és ezeken belül összesen 225 altémát (pl. a makrogazdasági politikán belül költségvetési politika, monetáris politika stb.) határozott meg. A kódok kizárólagosak, tehát minden megfigyelés csak egy kódot kaphat. Ez a kódolás lehetővé teszi, hogy egy adott közpolitikai téma, mondjuk a büntető-igazságszolgáltatás vonatkozásában meg lehessen határozni, hogy miként alakultak a napirendek, mikor beszélt róluk sokat a sajtó, mikor volt több kongresszusi meghallgatás a témában, mikor tartották az emberek is fontos problémának a témát, és végül, hogy mikor került sor törvényhozási aktusra (mint közpolitikai változásra). A példánál maradva: a bűnözés és ezzel kapcsolatban a büntető-igazságszolgáltatás témája a hatvanas évek végén és a hetvenes évek elején hirtelen felemelkedett az amerikai napirendekben, majd ezt követően több törvényi változtatás is történt e területen.

Az amerikai Policy Agendas-projekt keretében tehát egyrészt a jogszabályokat, másrészt a média napirendjét (ezt a New York Times címlapján megjelenő cikkekkkel azonosítva), valamint az embereket foglalkoztató, a közvéleménykutatások által mért legfontosabb problémák (*most important problems*) listáit kódolták le. Sor került továbbá a költségvetések sorainak, a kongresszusi meghallgatások, az elnöki beszédek, a kormányrendeletek, a Legfelsőbb Bírósági döntések stb. kategorizálására is – az adatbázisok folyamatosan bővülnek és jelenleg mintegy 500 ezer megfigyelésről tartalmaznak adatokat (lásd www.policyagendas.org).

A kezdetben amerikai kutatókat tömörítő projekt az utóbbi tíz évben egy nemzetközi kutatócsoporttá alakult, ahogyan egyre több országból csatlakoztak hozzájuk kisebb kollektívák, hogy az eredeti módszertant átvéve saját közpolitikai napirendjeikről építsenek adatbázisokat. Jelenleg több tucat országban vagy egyéb kormányzati szinten (ld. pl. az USA Pennsylvania állama vagy az Európai Unió) folyik munka a Comparative Agendas Project keretében, amelynek eredményeiből a Comparative Political Studies folyóirat 2011-ben egy különszámot is megjelentetett. A projekt a közelmúltig laza networkként működött, évente megrendezve a saját konferenciáját. 2015-ben azonban a résztvevők döntöttek egy közös honlap létrehozá-

sáról, amely letölthető formában összegyűjti a sokféle országból származó adatokat/adatbázisokat (lásd: <http://comparativeagendas.net/>). A projektben az első kelet-közép-európai résztvevő az MTA TK PTI-ben szervezett kutatócsoportunk volt.

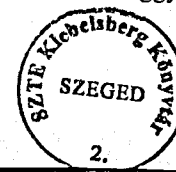
A CAP mostanra a nemzetközi politikatudomány egyik jelentős adatbázis-projektjévé nőtte ki magát, hasonlóan például a választási programokat összegyűjtő és elemző Comparative Manifesto Project-hez. Úgy véljük, nem lehet nem észrevenni, hogy a nemzetközi politikatudományban az utóbbi egy-két évtizedben egyre több ilyen adatbázis-építő vállalkozás indult el. Ennek egyik oka feltehetően a társadalomtudományokban megerősödő kvantitatív adatelemzési szemlélet, a másik pedig az a felismerés, hogy a politikatudósok hátrányban vannak a szociológusokkal szemben az elérhető adatok tekintetében.

A statisztikai intézetek vagy a már komoly hagyománnyal rendelkező nemzetközi survey-k (European Social Survey, World Values Survey stb.) nagy mennyiségben állítanak elő olyan adatokat, amelyek a szociológiai elemzések számára közvetlenül hasznosíthatók. Azonban a társadalmi, demográfiai, gazdasági stb. adatoknak csak egy kis része használható politikatudományi kutatásokban – a többségük inkább kontextuális változóként értelmezhető. A választási eredményeken, pártpreferenciákon és bizonyos politikai attitűdökön túl viszonylag kevés „politikai” adat áll a kutatók rendelkezésére, és ami van (pl. az országgyűlési képviselők tevékenységéről), az sincs olyan módon strukturálva és adatbázisba szervezve (mint például a szocio-demográfiai adatok jó része), hogy közvetlenül felhasználhatóak legyenek a kutatás során. Vagyis az adatbázis-építés itt sem spórolható meg.

A Hungarian Comparative Agendas Project

A magyar projekt 2013 októberében, az OTKA/NKFIH (ÁJP K 109303) támogatásával indult, Boda Zsolt és Sebők Miklós szakmai irányításával. Kutatásunk az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontjának Politikatudományi Intézetében zajlott, amelynek ezúton is köszönjük a támogatását. A kódkönyvek fordítása és adaptálása után kézi, valamint gépi kódolással kezdtük el az adatbázisok építését, mely utóbbihoz segítséget nyújtott az MTA TK POLTEXT Inkubátor projektje. 2018 tavaszára elkészültek kódolt adatbázisaink a törvényekről, az interpellációkról, a rendeletekről, a költségvetésekről és zárszámadásokról, a miniszterelnöki beszédekről, valamint a média, a pártprogramok és rövidebb időszakokra a közvéleménykutatások kapcsán – részletesen e modulokról lásd kötetünk további fejezeteit. Az adatbázisok alapesetben az 1990–2014-es időszakra vonatkoznak, de dolgozunk már a 2014–2018 közötti törvények, zárszámadások és interpellációk kódolásán, valamint elkészültek a hosszú távú idősoros adatok, így például a törvények 1790-től és az interpellációk 1867-től. Mindezek nemzetközi összehasonlításban is kivételesen hosszú adatsoroknak számítanak.

A projekt keretében létrejöttek továbbá kiegészítő adatbázisok is (valamennyi az 1990–2014-es időszakra vonatkozóan) az országgyűlési képviselők pártkötődéséről, politikai tisztségeiről, bizottsági tagságáról, választókerületéről; a választókerületekről és a hozzájuk köthető településekről; az országgyűlés bizottságairól és tagsá-



gáról; az országgyűlésben képviselővel rendelkező pártokról; és az interpellálható kormánytagokról. A folyamatosan gyarapodó adatbázisok 2016 januárjától regisztrációt követően szabadon hozzáférhetők és letölthetők kutatócsoportunk honlapján (cap.tk.mta.hu).

Köszönjük azon kollégáink segítségét, akik a szakmai vitákon való részvétellel, értékes megjegyzésekkel járultak hozzá a projekt megvalósulásához. Különösen hálások vagyunk azon kutatóknak, akik az adatbázisok építésének, kódolásának fáradságos munkájából is kivették a részüket: az elmúlt években intézeti kollégáink közül velünk dolgozott Böcskei Balázs, Micsinai István, Molnár Csaba, Oross Dániel, Patkós Veronika, Pál Gábor, Pokornyi Zsanett, Zágoni Bella és Zorigt Burtejin. Szeretnénk továbbá köszönetet mondani azoknak a gyakornokoknak és külső munkatársaknak, akik nélkül az adatbázisok nem jöhettek volna létre. Hálások vagyunk így M. Balázs Ágnes, Bereczki Gábor, Borbás Imola, Cseke-Táskai Veronika, Darabos Ádám, Decsi Dániel, Döme Dóra, Fülöp Viktória, Heffler Dávid, Horváth Roland, Jakub Rebeka, Kepe Nóra, Kis György Márk, Kiss Andrea, Koleszár Dóra, Kovács Ádám, Kovács Ádám Imre, Kubik Bálint György, Kuklin Andrej Endre, Laki Gergely, Lehoczky János Péter, Lukács Adrienn, Mátyás Eszter, Mészáros Evelin, Nagy Tamás Norbert, Oszkó Attila, Petrovics Péter, Popovics Eszter, Szabó Alex, Szabó Zsolt, Széles Tamás, Szendi Gábor, Szepesi Nóra, Török Olivér, Való Melinda, Végh Pál Péter és Virrasztó Márton munkájáért.

A kötet szerkezete

Kötetünk legfontosabb ambíciója az, hogy bemutassa a magyar CAP-kutatócsoport majd' négy éve folyó monstre kutatását. Az I. rész az elméleti és módszertani alapokat tekintti át. Röviden bemutatjuk Baumgartner és Jones megszakított egyensúlyi elméletét és az általuk inspirált nemzetközi kutatásokat. Itt ismertetjük a projekt által alkalmazott módszertant, majd külön fejezetben a média kódolása során alkalmazott gépi tanuláson alapuló eljárásról is beszámolunk. Ez utóbbi módszertan az ún. Big Data metodológia körébe tartozik és politikatudományi használata – hazai körülmények között mindenképpen – unikális.

A II. rész fejezetei az egyes tematikus adatbázisokat mutatják be, így a közvélemény, a média, a pártprogramok, az interpellációk, a miniszterelnöki beszédek, a törvények, a rendeletek és a költségvetések közpolitikai adatait. A fejezetek leírják a kérdéses adatbázis jellemzőit, az adatgyűjtés korlátait, illetve leíró statisztikákat közölve és néhány érdekességet kiemelve igyekeznek az olvasóhoz közelebb hozni az adatbázis információit – miközben korántsem mellékesen a magyar közpolitikai folyamatra is rálátást engednek.

A III. rész azokból a tanulmányokból közöl néhányat, amelyeket a kutatócsoport tagjai az adatbázisok felhasználásával írtak a közpolitikai folyamat egyes aspektusairól. Boda Zsolt és Patkós Veronika *A „politikai kormányzás” a média- és a közpolitikai napirendek tükrében 2010 és 2014 között* című tanulmánya a médianapirend és a parlamenti napirend összevetését végzi el a médiában az átlagosnál nagyobb

figyelmet kapott ügyek vonatkozásában.¹ Míg a nyugat-európai és amerikai szakirodalom általában kimutatja a média-tematizáció valamilyen hatását a törvényhozás napirendjére, a szerzők eredményei szerint a magyar kontextusban ez a hatás fordított: a politika van hatással a média agendájára. A szerzők ezt a hazai, meglehetősen zárt közpolitikai működéssel és a társadalom gyenge közpolitikai kapacitásaival magyarázzák.

Sebők Miklós, Kubik Bálint György, Molnár Csaba és Szendi Gábor *Miért kérdeznek a képviselők? Az interpellációk benyújtásának tényezői Magyarországon* című tanulmánya több hipotézist vizsgál azt illetően, hogy milyen körülmények határozzák meg a képviselők interpellációs aktivitását.² Kiindulópontjukat négy elméleti előfeltevés (politikai ellenőrzés, a szakpolitikai specifikus információigény, a frakcióvezetési pozíció által befolyásolt napirend-hozzáférés, illetve a választókerület szolgálata) és a belőlük levezett hipotézisek adják. Megállapításaik szerint az ellenzékiek többször, az egyéni választókerületekben és területi listán mandátumot nyert képviselők kevesebbszer interpellálnak társaiknál, és bár az egyéni és területi listán megválasztott képviselők több figyelmet fordítanak helyi ügyekre, ez nem erősíti meg a választókerület szolgálatával kapcsolatos feltevést. A közpolitikai témájú interpellációk elmondása viszont erős kapcsolatot mutat a vonatkozó bizottságban tagsággal rendelkező képviselő szakpolitikai specializációjával.

Molnár Csaba *A magyar törvényhozás napirendje a XVIII. századtól napjainkig* című fejezetében a hazai törvényhozás történelmi trendjeit tekinti át, különös tekintettel a demokratikus és nem demokratikus politikai rendszerek közpolitikai dinamikájának összehasonlítására. A témában – egyébként kis számban – született nemzetközi tanulmányok általában azt mutatják, hogy nem demokratikus körülmények közepette nagyobb a közpolitikai folyamatban a sűrűlódás – másként fogalmazva a demokráciához képest az autokráciában még jellemzőbbek a szélsőségek, vagyis a változás hiánya egyfelől, majd a hirtelen nagy léptékű változások másfelől. Ezt azzal magyarázhatjuk, hogy az autokráciákban a sajtószabadság hiánya, a civil társadalom gyengesége és a politikai érdekérvényesítés korlátozottsága miatt a közpolitikailag releváns társadalmi információk összegyűjtése nehezkesebben megy. A közpolitikai változás ezért lelassul – azonban a feszültség, a probléma felgyülemése miatt egy-egy közpolitikai terület időnként mégis jelentős átrendeződést mutat. Meglepő módon Molnár Csaba a törvények vizsgálata során ellenkező eredményre jutott: eszerint hazánkban a demokratikus időszakokat jellemzi nagyobb sűrűlódás. Az ellentmondó eredmények további kutatásokat tesznek szükségessé különösen annak fényében, hogy az interpellációk és a költségvetések kapcsán ezzel ellentétes eredmények jöttek ki (ld. a következő két fejezet).

Molnár Csaba *Az interpellációk szerepe és napirendjük alakulásának dinamikája Magyarországon (1949–2014)* című tanulmányában egyrészt áttekinti az interpellációk funkcióját a kommunista majd a demokratikus időszakban, másrészt újfent vizsgálja a fentebb már említett dinamikát. Az interpellációk tekintetében eredményei

¹ A tanulmány eredeti megjelenése: Politikatudományi Szemle, 2015/4., 68–93.

² A tanulmány eredeti megjelenése: Politikatudományi Szemle, 2015/4., 41–67.

egybeesnek a szakirodalom előrejelzéseivel: a törvényeknél tapasztalt dinamikától eltérően itt már a demokráciában mutatható ki a kisebb súrlódás.

Sebők Miklós és Berki Tamás *Inkrementalizmus és megszakított egyensúly a magyar költségvetés teljesülésében (1991–2013)* című tanulmánya a zárszámadások alapján a költségvetési allokációk átrendeződésének mintázatát vizsgálja, különös tekintettel a megszakítottság mértékére.³ A szerzők a nemzetközi eredményeknek megfelelően azt találták, hogy a költségvetési változásokra nem az inkrementalizmus, hanem a Baumgartner és Jones által azonosított megszakított egyensúlyi mintázat a jellemző.

A CAP-adatbázis kutatási alkalmazásait bemutató rész után egy rövid *Epilógus* következik, amely a további kutatási irányokat vázolja fel. Az ezt követő *Függelék* leírást ad az adatbázisokról és a projekt honlapjáról.

Bevezetésünk zárásaként fontos megemlíteni, hogy a CAP-kutatásban létrehozott adatbázisok nem csupán a megszakított egyensúly elméletének hazai tesztelésére adnak lehetőséget, így többek között Böcskei (2015) esettanulmányában a 2012-es rezsicsökkentést mint közpolitikai változást elemzi, és vizsgálatában felhasználja a CAP-adatokat is. Sebők és szerzőtársai (2017) pedig a törvények formális minőségének mérésére dolgoztak ki módszert és ennek változását elemzik a CAP adatbázisai alapján. A kutatás vezetőiként azt reméljük, hogy szabadon hozzáférhető adatbázisaink mások számára is hasznosak lesznek. Mint a jelen kötet is illusztrálja, az adatok nagyon sokféle kutatásra adnak módot, amelyek révén jobban megérthetjük a média, a jogalkotás és a közpolitika döntéshozás dinamikáját.

I. ELMÉLETI ÉS MÓDSZERTANI ALAPOK

³ A tanulmány a következő írás átdolgozott változata: Sebők Miklós–Berki Tamás (2017): Incrementalism and Punctuated Equilibrium in Hungarian Budgeting (1991–2013) *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 29 (2): 151–180.

1. A közpolitikai változás elméletei és a megszakított egyensúly

Boda Zsolt

A Comparative Agendas Project (CAP) különböző politikai intézmények (parlament, kormány, önkormányzatok, alkotmánybíróság stb.) agendájáról, a jogszabályokról, a média, valamint a közvélemény napirendjéről épít adatbázisokat, amelyek – önmagukban vagy más adatokkal összekapcsolva – potenciálisan nagyon sokféle kutatás alapjául szolgálhatnak. Alább utalunk majd néhány olyan kutatási irányra, amelyet a CAP nemzetközi kutatói közössége követ. Ugyanakkor a projekt eredetileg a Frank R. Baumgartner és Bryan D. Jones által a közpolitika-tudomány (policy studies) területén folytatott vizsgálataiból nőtt ki, illetve a közpolitikai változás magyarázatára általuk kidolgozott, úgynevezett *megszakított egyensúly elméletén* (punctuated equilibrium theory) alapul (lásd Baumgartner és Jones, 1993, 2009). Az elméletet az alábbiakban röviden összefoglaljuk, elsősorban arra törekedve, hogy elhelyezzük a közpolitikai kutatások kontextusában.

A közpolitikai változás

A közpolitikai kutatások egyik alapkérdése a változás magyarázatára vonatkozik. Mi biztosítja a közpolitikák stabilitását, illetve hogyan és milyen tényezők hatására változnak mégis? A közpolitika-tudomány egyik klasszikusa, Charles Lindblom például a stabilitást, illetve a lassú, kismértékű változás tényét hangsúlyozta. Ennek szerinte az a magyarázata, hogy a közpolitikai szereplők, állami intézmények, érdekcsoportok, szakértők stb., csak ritkán értenek egyet a változások irányában és mértékében, ezért az intézményi súrlódás és az egymást kioltó lobbizási és intézményi érdekek miatt a közpolitikai területeket a status quo fenntartása – vagy csak kismértékű megváltoztatása – jellemzi. Ugyancsak a kismértékű változások irányába hat a döntéshozók korlátozott racionalitása: az összes lehetséges változtatási lehetőség feltárása és kiértékelése lehetetlen feladat, ezért a döntéshozók nem is igen kísérleteznek átfogó reformokkal, hanem csak az inkrementális különbségek alapján vetik össze egymással az alternatívákat (vö. Lindblom, 1994). A *közpolitika-tudomány* legfontosabb elméletei (vö. Sabatier, 2007) közül ugyancsak elsősorban a stabilitással foglalkozik az Elinor Ostrom nevéhez fűződő úgynevezett intézményi elemzés és fejlesztés (IAD – Institutional Analysis and Development) vizsgálata, amely a közpolitikai aktorok norma- és intézménykonstrukciós aktivitására helyezi a hangsúlyt – a kialakuló normák ugyanis stabilizálják a közpolitikai működést, még olyan szélsőséges esetekben is, amelyekben az állami kényszer csekély szerepet játszik az adott közpolitikai területen (vö. Ostrom, 2007).

Más elméletek inkább a változásra ható tényezőkre összpontosítanak. A közpolitikai aktorok, amelyek Lindblomnál és Ostromnál inkább a stabilitást biztosítják, más elméletekben a változás legfontosabb feltételei – de ebben nincs semmi meglepő. Egy közpolitikai alrendszer stabilitása érdekében áll a „helyzetben lévő” aktoroknak, amelyek megtalálták helyüket a regnáló intézményi struktúrában, a hegemon tudást képviselik az adott területen stb., ám ezt a stabilitást megingatná a „kívülrekedtek”: a mellőzött érdekcsoportok, az alternatív tudással házaló szakértői csoportok vagy az adott közpolitikai területhez tartozó ügyet politikai programmá tevő pártok.

John Kingdon „multiple streams” modellje abból indul ki, hogy a közpolitikai folyamatban több, egymástól különböző logikájú folyamat, „áram” szerveződik, és a közpolitikai változásra akkor kerül sor, amikor ezeket az áramokat egy közpolitikai vállalkozó sikeresen egyesíti (vö. Kingdon, 1995). Az aktorok fontos szerepet játszanak az egyes áramok létrehozásában, dinamizálásában is: egyesek a közpolitikai alrendszer által nem kielégítően kezelt problémákat jelenítik meg („probléma-áram”), mások a lehetséges megoldások tekintetében foglalnak állást („közpolitikai áram”), végül ugyancsak mások azokat a politikai változásokat idézik elő, amelyek révén a döntéshozók a napirendre veszik az adott ügyet („politikai áram”).

A Paul Sabatier és Hank Jenkins-Smith nevéhez köthető érdekérvényesítési koalíciós elmélet (advocacy coalition framework) kifejezetten a közpolitikai aktorokat helyezi a középpontba (vö. Sabatier–Weible, 2007). Elméletüket a komplex problémák esetére fejlesztették ki, amelyet több egymással ütköző cél, az eszközöket illető technikai viták és bizonytalanság, valamint számos, a kormányzati rendszer különböző szintjéhez kapcsolódó aktor jellemez. A közpolitikai alrendszer szereplői – többnyire informális módon – érdekérvényesítési koalíciókat hoznak létre, amelyeket két-három alapvető meggyőződés (core belief) tart össze. Például az erdőgazdálkodás kapcsán egy-egy koalícióba tömörülhetnek az erdő gazdasági hasznosításában érdekelt erdészek, vadászok, fakitermelő üzemek egyfelől, az erdő ökológiai és rekreációs funkcióját hangsúlyozó környezetvédők, természetvédelmi hatóságok, turisztaszervezetek másfelől. Egyes koalíciók a stabilitásban, mások a változásban érdekeltek, de a közpolitikai alrendszerek alaphelyzetben stabilak – a változáshoz az erőviszonyok módosulása, a koalíciók átrendeződése vezethet. A koalíciók változása az elmélet klasszikus változata szerint két fő módon következhet be: külső sokkhatásra vagy a közpolitikai alrendszer belső mozgása alapján, ami az alapvető meggyőzések átalakulásán (közpolitikai tanuláson) alapszik. A példához visszatérve külső sokk lehet mondjuk egy Európai Unió erdőgazdálkodási direktíva, amely újraprendezi a felelősségeket, jogokat és érdekeltségeket, míg a közpolitikai tanulás esete az, hogy az új erdészgenerációk az ökológiai erdőgazdálkodás elveivel kezdenek azonosulni.

Az epiztemikus közösségek Peter Haas által javasolt fogalma a közpolitikai aktorokon belül specifikusan a tudástermelő szereplőkre és intézményeinkre vonatkozik: kutatókra, egyetemekre, nemzetközi tudományos testületekre stb. (vö. Haas, 1993). Haas állítása az, hogy magas bizonytalanság mellett kulcsszerepe van annak, hogy mi a mainstream, elfogadott tudományos álláspont az adott kérdésben: például hatékony környezetpolitikai lépésekre is azután került sor, hogy a környezet ká-

rosodása és abban az emberi tevékenység szerepe évek, évtizedek tudományos vitái után elfogadottá vált a meghatározó tudományos körökben. Ez persze magától értetődőnek tűnik, de a tézisnek vannak elméleti és gyakorlati folyományai is. Például, hogy a tudomány szerveződése, szociológiája politikailag nem semleges jelenség, és a közpolitikára hatással van egy másik társadalmi alrendszer, a tudomány működése; vagy hogy a releváns és elfogadott tudás termelése, birtoklása és terjesztése hatalmi pozíciót jelent.

Az epiztemikus közösségek persze nem egyszerűen tényeket fogadnak el és mutatnak fel: tevékenységük nyomán más színben tűnnek fel közpolitikai jelenségek, eljárások, technológiák. Például az ötvenes-hatvanas évek annak idején ünnepektelmező gazdasági „zöld forradalmát”, a műtrágyákat, permetezőszereket és ipari módszereket használó gazdálkodási eljárásokat éppúgy a tudomány támogatja és legitimálta, mint aztán ennek ökológiai kritikáját, az organikus, multifunkcionális, avagy biogazdálkodás elveit és gyakorlatát. A váltás azonban nem írható le egyszerűen a tudásunk fejlődéseként, új tények és összefüggések felfedezéseként, hanem érdemes szimbolikus és értéktelített értelmezések változásaként is tekinteni rájuk. A közpolitika konstruktivista elméletei arra helyezik a hangsúlyt, hogy ha egy közpolitikai probléma társadalmi értelmezése és a hozzá kötődő szimbolikus, érzelem- és értéktelített jelentésadások rendszere megváltozik, akkor az közpolitikai változásokat indukálhat (Ingram et al., 2007).

E vázlatos áttekintésben említsük még meg azokat a megközelítéseket, amelyek a „nagypolitika”, a pártok és a politikai vezetés szerepét emelik ki. Magától értetődőnek tűnik, hogy a választásokon győztes párt igyekszik megvalósítani a programját, amely program tehát a választók preferenciáját is tükrözi – úgy tűnik azonban, hogy ezek az összefüggések csak korlátozottan érvényesülnek (Erikson et al., 1989). Amerikai kutatások szerint például a választók „közpolitikai hangulata” elég állandó: a választói magatartást kevéssé a közpolitikai preferenciák, mint egyéb politikai, érzelmi stb. megfontolások befolyásolják (Hetherington, 2005). Persze néhány szimbolikus közpolitikai ügynek lehet választást befolyásoló hatása, és ezek azok az ügyek, amelyeket jó eséllyel a kormányzás során is igyekszik majd a hatalomra jutott párt közpolitikákká formálni – a kormányzás komplexitása, a döntéshozók korlátozott erőforrásai és a változást nehezítő tényezők miatt úgyszólván arra mód, hogy a teljes választási programot megvalósítsák, valójában néhány jelentősebb közpolitikai reform is komoly teljesítményt jelezhet. Hazai eredmények is azt mutatják, hogy a pártprogramok csak kis mértékben valósulnak meg a kormányzás során (Soós–Körösi, 2013). A kockázatos, nagy léptékű vagy népszerűtlen reformok végrehajtása pedig különösen magyarázatra szorul. Emögött állhat egy határozott vezető, aki elég erős felhatalmazással és elszántsággal rendelkezik ahhoz, hogy megtörje az uralkodó közpolitikai paradigmát (vö. Körösi, 2017); a választók magas fokú bizalma a döntéshozó iránt, amely lehetővé teszi, hogy a változásokat szükségesnek vagy elkerülhetetlennek fogadják el (Györfy, 2009; Hetherington, 2005); vagy a döntéshozók abbéli féltelme, hogy a szükséges reformok halogatása visszaüthet rájuk, és a politikai számonkérést elkerülendő inkább belevágnak a kockázatos döntésekbe (Bonoli, 2012).

A megszakított egyensúly modellje

A megszakított egyensúly elmélete is a közpolitikai változást magyarázza, és bizonyos tekintetben mondható, hogy az előbbieken röviden ismertetett elméleteket is szintetizálja: épít az aktorok és közpolitikai vállalkozók szerepére, figyelembe veszi a közpolitikai konstrukciók és keretezések jelentőségét, keretet nyújt a közpolitikai alrendszerek és a „nagypolitika” közötti interakciók elemzésére, illetve foglalkozik a döntéshozatali korlátokkal is. Amikor azt mondjuk, szintetizálja a fenti elméleteket, akkor ezt tartalmi értelemben gondoljuk, és nem azt állítjuk, hogy azokat ténylegesen összefoglalná, hiszen a megszakított egyensúly elmélete a kilencvenes években alakult ki, párhuzamosan a fentebb ismertetett megközelítésekkel, vagy azokat egyenesen megelőzve és aztán inspirálva. A elmélet gazdagságát mutatja, hogy számos olyan tényezőt integrált, amelyekre később külön elméletek is kialakultak.

Megközelítésének lényege a közpolitikai alrendszerek, ezek létrejöttének, megváltozásának és megszűnésének vizsgálata egy dinamikus keretben. Az elméletben a vizsgálat tárgya az egyedi közpolitikai ciklusról (vagyis egy problémára adott közpolitikai válasz törvényjavaslatról, majd jogszabállyá válásának útja) a közpolitikai ciklusoknak keretet adó közpolitikai alrendszerekre, majd az ezeket magába foglaló közpolitikai rendszerre és ennek ún. makropolitikai szintjére kerül át. Az, hogy ez fogalmi vagy mértékbeli váltás, nem dönthető el egyértelműen: a közpolitikai alrendszer változása megvalósulhat egyetlen közpolitikai döntéssel, de sok egymásra rakódó vagy egyidejűleg jelentkező döntéssel is. Másrészt a közpolitikai alrendszer fogalma lényegesen bővebb, mint a közpolitikai ciklusok összessége egy adott szakterületen. Az irodalmat áttekintő Jenkins-Smith és munkatársai (1991) nyomán a közpolitikai alrendszer a közpolitikai folyamat keretrendszere, amelyben intézmények és különböző háttérű cselekvők (pl. érdekcsoportok, pártok, a sajtó stb.) befolyásolják a közpolitika-alkotást.

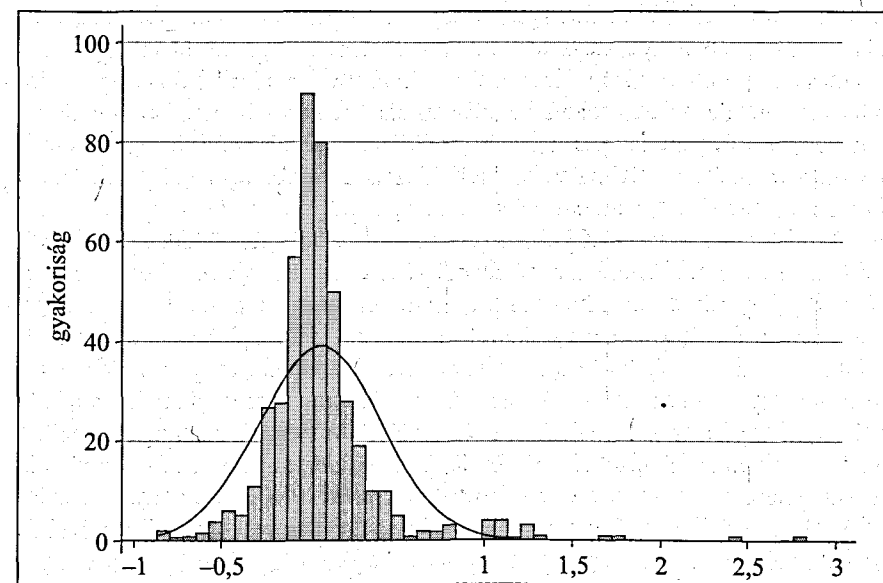
A megszakított egyensúly elméletének logikája szerint a közpolitikai alrendszer (mint a kutatási irány klasszikus példájában az amerikai atomenergia-politika az 1960-as évek előtt) belső szerkezete alapjáraton egyensúlyban van, vagyis legfeljebb kisebb léptékű, inkrementális változások következnek be rajta – pl. a radioaktív hulladék feldolgozásának szabályozása részletkérdésekben időről-időre módosul. A komolyabb változás a megszakítás (punctuation), amelyről a közpolitika-tudományban hagyományosan azt feltételezték, hogy elsősorban az adott közpolitikai rendszer szempontjából külsőnek tekinthető ráhatások nyomán következik be. Ilyen lehet egy gazdasági válság, háború, vagy – az atomenergia példájánál maradva – egy súlyos atombaleset vagy az alternatív energiatermelési módok előretörése, ami megváltoztatja a költségstruktúrát. Ezek nyomán megindul egy alkalmazkodási folyamat az intézményi szerkezetben, amely a sok erejével többé-kevésbé arányos mértékű: a társadalmi-gazdasági körülmények rövid időn belüli extrém mértékű változására hasonlóan radikális szervezeti és szabályozási reform a válasz. A rendszer ugyanakkor a sokkhatás elmúltával visszaáll, vagy legalábbis közelít kiinduló állapotához (vö. egyensúly).

Az, hogy a közpolitikai alrendszerek alapvetően egyensúlyban vannak, de legalábbis csak lassan változnak, a közpolitikai tanulmányok egyik alaptézise – ezt

fejt ki Charles Lindblom inkrementalista megközelítése is. Az inkrementális változás logikájának uralma alól azonban kivételt jelentenek azok a helyzetek, amelyekben – a fentebb leírtaknak megfelelően – valamilyen külső sokk rákényszeríti a közpolitikai alrendszert vagy a döntéshozókat a változtatásra. Ebben a megközelítésben ezek azonban rendkívüli esetek, amelyek nem értelmezhetők a közpolitika normál működésének keretei között.

Éppen ez az, amit a megszakított egyensúly elmélete vitat: e szerint a stabilitás és változás (együttesen: a dinamika) egyaránt lényegi mozzanata a közpolitika működésének. Baumgartner és Jones tehát nem feltétlenül új tényeket fedezett fel, hanem inkább új módon értelmezte az ismert tényeket. Jellemző, hogy a közpolitika-tudomány klasszikusa, Aaron Wildawsky is kimutatta azt, ami aztán a megszakított egyensúly elméletének emblematikus illusztrációja lett, hogy ti. a költségvetési kiadások évenkénti változásai úgynevezett leptokurtikus eloszlást követnek (True, Jones és Baumgartner, 2007). A normál eloszláshoz képest a különbség az, hogy a főösszeghez mérve a 0 százalék körüli, kismértékű költségvetési elvonások vagy forrásbővülések sűrűsödése nagyobb (vagyis a jellemző mintázat az inkrementális változás), azonban a széleken a jelentős változások gyakorisága váratlanul megugrik (megszakítások). Ezt a mintázatot azóta nem csak az amerikai, hanem más országok költségvetési változásairól is kimutatták – a hazai adatokon Sebők és Berki (2017). Wildawskyék azonban úgy vélték, a jelentős változások a rendkívüli esetekre utalnak, amelyeket ki kell zárni az elemzésből, ha a költségvetés úgymond normál dinamikájára vagyunk kíváncsiak.

1. ábra. A közpolitikai területek költségvetési kiadásának változása Magyarországon (reálértéken, 1991–2013)



Forrás: Sebők–Berki, 2017.

A megszakított egyensúly elmélete viszont abból indul ki, hogy a nagy léptékű változások korántsem annyira rendkívüliek, mint azt az inkrementalizmus sugallja – valójában a közpolitika bevett működéséhez tartoznak. A közpolitikai alrendszerek felől nézve külső kihívás jöhet egyszerűen a politikai döntéshozók, avagy a szélesebb politikai közösség által is követett „makropolitika” felől (ahogyan Baumgartner és Jones fogalmaz, megkülönböztetve azt az alrendszer-specifikus politikától). Ha a nagypolitikában egy közpolitikai probléma üggyé válik, akkor a politikai döntéshozók (a parlament, a kormány) figyelme ráirányul az adott közpolitikai alrendszerre, és adott esetben „kívülről” belenyúlva annak működésébe nagy léptékű változásokról hoznak döntést, feldúlva az aktorok, intézmények által létrehozott és fenntartott közpolitikai monopólium egyensúlyát.

Nincs azonban feltétlenül extrém sokkhatásra szükség ahhoz, hogy a makropolitika foglalkozni kezdjen egy közpolitikai problémával. A klasszikus példában használt atomerőmű-katasztrófa természetesen ráirányítja a figyelmet az atomenergia, és radikális energiapolitikai reformokat indukálhat – de a politika normál működése során is összegyűlhet annyi „gyúanyag”, ami aztán beindítja a közpolitikai változásokat. Ez a normál működés gyakran a közpolitikai alrendszer monopóliumát támadó közpolitikai vállalkozók (lobbisták, civil szervezetek, pártok stb.) tevékenységéhez kapcsolható, akik elégedetlenek a fennálló szabályokkal, működési módokkal, hatalom- és erőforrás-elosztással, és kihívást intéznek a fennálló viszonyok ellen. A kihívásukra a közpolitikai monopólium válaszolhat kooptálással is: ekkor alapvetően kismértékű változások keretében bevonják őket a rendszerbe, semlegesítve a kritikát.

De a közpolitikai vállalkozók akkor lehetnek igazán sikeresek, ha ügyüket fel tudják emelni a makropolitika szintjére és meg tudják győzni a döntéshozókat, hogy jelentős változásokra van szükség. Ezt nagyon gyakran ügyük mediatiszálásával, valamint a közvélemény mozgósításával tudják elérni, hiszen amiről a sajtó beszél, és amit az emberek fontosnak tartanak, arra jó eséllyel a politika is odafigyel. Jegyezzük meg, hogy az elmélet felértékeli a média, illetve általában a kommunikációs térben zajló folyamatok jelentőségét, ami korántsem jellemző mindegyik fontos közpolitikai elméletre – Kingdon például kifejezetten csekély jelentőséget tulajdonított a média szerepének.

A sajtó és a közvélemény figyelmét azonban akkor lehet felkelteni, ha az ügynek új értelmezési keretet (frame), vagy közpolitikai képet (policy image) tudnak adni ahhoz képest, amit a közpolitikai monopólium elfogad, így pl. az atomenergiát a biztonságos és olcsó, valamint a szakértők által felügyelt és megfelelően szabályozott szektor imázsából áttolják a kockázatos, környezetszennyező, drága és nem megfelelően szabályozott energiatermelési mód imázsába (az atomenergia imidzsváltásáról lásd Baumgartner és Jones 1993, 2009). Másszóval a konstruktívizmushoz hasonlóan az elmélet aláhúzza a szimbolikus dimenzió, az értelmezési keretek és imázsok jelentőségét.

Egy hatásos kép vagy keretezés segíthet megváltoztatni az ügy percepcióját, és adott esetben a döntéshozó figyelmét is ráirányíthatja az illető problémára. Az elmélet ugyanis azt feltételezi, hogy a döntéshozók korlátozott kognitív kapacitással

rendelkeznek, és szemben azzal, ahogyan a közpolitikai alrendszerekben egymással párhuzamosan folyik számos probléma menedzselése, egyszerre csak egy dologra figyelve, avagy a szaknyelv szerint „szekvenciálisan” tudnak az ügyekkel foglalkozni. Mivel emiatt csak korlátozott számú problémával tudnak foglalkozni, azokra fognak fókuszálni, amelyeket fontosnak tartanak, illetve amelyek fontosnak látszanak. Ha egy probléma jelentőségre tesz szert a különböző arénákban és napirendeken – és magára vonja a makropolitika figyelmét –, akkor akár lavinaszerű változások is bekövetkezhetnek: az alrendszerben a közpolitikai monopólium megtörik, új aktorok is beszállnak a játszmába és egymásra „licitálva”, pozitív visszacsatolások révén nagy léptékű reformokat idéznek elő. Baumgartnerék ezt a lavina mechanizmusához hasonlítják: ha az egyensúly megszűnik, akkor a beinduló változások továbbiakat generálnak, ami „hegyomlászerű” átrendeződésekhez vezethet az adott közpolitikai területen.

A napirendek empirikus vizsgálatára tehát az elmélet tesztelése, vagy általánosabban fogalmazva, az elmélet által leírt mechanizmusok vizsgálata miatt volt szükség. A megszakított egyensúly elmélete szerint a napirendek dinamikája előre jelzi a közpolitikai változást: ha egy téma tartósan és kiterjedten jelen van a médiában, a közvélemény fontosnak tartja, tematizálja a politika (pl. interpellációk vagy egy „évértékelő” beszéd keretében), akkor jó eséllyel valamilyen közpolitikai változás fog bekövetkezni. Megfordítva: a jelentős közpolitikai változásokat a téma fontosságának emelkedése előzi meg, vagy kíséri a különböző napirendeken.

Kutatási irányok

Pár szót érdemes ejteni a CAP által inspirált kutatási irányokról. Bár a CAP eredetileg a közpolitika vizsgálatára jött létre, a közpolitikának (policy) a politics jelentésében vett „politikai” értelmezését képviseli, hiszen a közpolitikai változásokat nem csupán a közpolitikai alrendszer és a közpolitikai aktorok dinamikájából vezeti le, hanem figyelmet fordít a közvélemény, a tömegkommunikáció és a „nagypolitika” működésére is. Az elmélet továbbá a döntéshozókkal kapcsolatban is olyan előfeltételezésekkel él, amelyek empirikus kutatásokat inspiráltak.

Ennek megfelelően számos kutatás a közpolitikai dinamikát tanulmányozza, írja le, vagy keresi a Baumgartner és Jones által leírt működési módokat: a megszakított egyensúly mintázatát vagy a napirendek egymásra gyakorolt hatását (lásd pl. Chaqués Bonafont et al., 2015; John et al., 2013). Ezen belül külön altémának tekinthetjük a Wildawsky nyomdokain haladó költségvetési (budgeting) vizsgálatokat (pl. Jones et al., 2009). Számos olyan tanulmány is született, amely kifejezetten a médiára fókuszál: a médianapirend változásaira, a médiatematizáció „viharaira” (media storms), a média politikai hatására (pl. Boydston, Hardy és Walgrave, 2014; Walgrave, Soroka, és Nuytemans, 2007). Inkább a törvényhozás-kutatás (legislative studies) témakörhöz állnak közel azok a kutatások, amelyek a parlament működésére, a bizottsági napirendek változásaira, az ügyek parlamenti karrierjére, a döntéshozatal folyamataira, a koalíciós dinamikákra, vagy éppen a pártok, országgyűlési képviselők

közüvélemény-érzékenységre összpontosítanak (pl. John és Bevan, 2012; Jones és Baumgartner, 2004). Egy specifikus kutatási irány az ügybirtoklás problémáját elemzi: kik képviselik az ügyeket, hogyan válnak egyes pártok a közvélemény szemében az egyes ügyek gazdáivá (lásd a *Western European Politics 2015 júliusi különszámát*). Végül újabban kutatások indultak a döntéshozók kognitív sajátosságainak, a döntéshozatal befolyásoló tényezők vizsgálatáról is (pl. Walgrave et al., 2015).

Összefoglalás

A megszakított egyensúly modellje a közpolitikai változás, sőt, a közpolitika-tudomány egyik legfontosabb elmélete (vö. Sabatier, 2007), amely véleményünk szerint több előnnyel is rendelkezik „versenytársaihoz” képest. Először is, az elmélet a közpolitika sajátosságai iránt kevésbé érdeklődő politikatudósok számára is érdekes, hiszen nem ragad le a közpolitikai alrendszerek működésének specifikumainál, hanem kifejezett hangsúlyt fektet a „makropolitika” jelenségeire, így a politikai kommunikáció, a törvényhozás és a döntéshozók vizsgálatára. Másodszor, az elmélet nem monokauzális, nem egyetlen tényezőt emel ki a közpolitikai változás magyarázatául, így elég összetett ahhoz, hogy különböző, komplex közpolitikai helyzetek értelmezésére is megfelelő keretet nyújtson. Harmadszor, gazdagsága számos különböző kutatást tett lehetővé és inspirált. Az elmélet és az adatbázisai alapján született tanulmányok megjelentek nemcsak közpolitikai és politikatudományi, hanem média-szociológiai, gazdaságpolitikai vagy pszichológiai folyóiratokban is. Negyedszer, az elmélet nem önmagában létezik, hanem egy jól szervezett kutatói hálózat, nemzetközi adatgyűjtés és a komparatív vizsgálatokat lehetővé tevő adatbázisok állnak mögötte. Egy személyes megjegyzés: e sorok íróinak nagy élmény volt megismerkedni ezzel a hálózattal, az azt jellemző segítőkész, szolidáris szakmai légkörrel és a kutatások, megközelítések gazdagságával. Abban a reményben tesszük most közre eredményeinket, hogy mások is kedvet éreznek majd ezen kutatói közösséghez csatlakozni és további vizsgálatokkal gazdagítják a Baumgartner és Jones által létrehozott iskola eredményeit.

2. A magyar Comparative Agendas Project módszertana

Sebők Miklós

Bevezetés¹

A Comparative Agendas Project (CAP) kutatási célja a közpolitika dinamikájának megértése. Annak érdekében, hogy a lehető legáltalánosabb érvényű megállapításokat tehesse, a nemzetközi kutatócsoport egy sztenderdizált, minden országban hasonlóképpen alkalmazott módszertant alkalmazott. Az egységesítés kiterjedt a vizsgált adatforrásokra, az adatbázisok szerkezetére, a felvett változókra, illetve magára az adatelemzésre is. E komplex projekt módszertani alapjainak ismerete nagy mértékben segítheti az e paradigmához kapcsolódó tanulmányok értelmezését, így a legfontosabb metodológiai megfontolásokat érdemes bővebben is áttekinteni.

Az alábbiakban először bemutatjuk a CAP-adatbázisok kialakításának általános sémáját: az adatbázisok szerkezetét és a kódkönyvek, változók jellegzetességeit. Ezt követően röviden bemutatjuk a tipikus leíró statisztikai és vizuális elemzési formákat. A következő szakaszban kitérünk a megszakított egyensúly statisztikai elemzésének alapjaira. A záróban röviden értékeljük, hogy a CAP-eszköztárból a nemzetközi és magyar kutatások milyen elemeket alkalmaztak és ezeknek milyen kapcsolódási pontjaik vannak más kutatási paradigmákhoz.

A CAP-adatbázisok szerkezete és létrehozásának folyamata

A CAP-projekt a közpolitikai napirendre vonatkozó releváns forrásokat jellemzően a lehető legszélesebb körben határozza meg. Ennek megfelelően a közpolitikai napirend megjelenhet a közvéleménykutatásokban („Ön mit tart a legfontosabb aktuális kérdésnek?”), a médiában (milyen témák szerepelnek nagy súllyal egy adott időszak címlapjain), a parlamenti napirenden (legyen szó interpellációkról, beszédekről vagy törvényekről), egészen a végrehajtó hatalmi döntésekig és a költségvetés hangsúlyaiig.

Az adatbázisok szerkezete a legfontosabb változók tekintetében egységes: valamennyi tartalmazza a megfigyelés egyedi azonosítóját, évét, az adatbázis jellegét (pl. törvények), és a vonatkozó megfigyelés közpolitikai főtemakörét (major topic), altemakörét (minor/sub topic). E közpolitikai témákat egy 21 elemből álló közpolitikai kódkönyv foglalja össze a makrogazdasági politikától a kultúrpolitikáig (lásd alább, illetve a Függelék) egy megfigyelés egy, és csak egy közpolitikai témához tartozhat.

¹ Köszönöm Molnár Csabának a fejezet elkészültéhez nyújtott segítségét.

Ezen alapelemek mellett sok adatbázis része még egy rövid leírás a megfigyelésről (pl. hogy miről szól a vonatkozó törvény) illetve egy hiperhivatkozás a megfigyelés szövegére, elérhetőségére. Az így sztenderdizált CAP-es adatbázisokra nyújt példát az 1. ábra, mely az interpellációs adatbázis egy részletét mutatja be.

1. ábra. Példa a CAP-adatbázisok szerkezetére: Az 1956-os év interpellációi

id	year	major	subtop	source	id_root	electoral	cy	papi	complete	title
I28C001	1956	1	110	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			Áruk minőségének védelméről és a burk
I28C002	1956	4	401	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			Begyűjtési költségekről
I28C003	1956	21	2104	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			Békés megyei vízügyi hatóságok összev
I28C004	1956	21	2104	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			Békés megyei vízkárt szenvedők adómér
I28C005	1956	14	1401	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			Budapesti lakásépítésekről
I28C006	1956	5	503	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			Dolgozók anyagi érdekeltségének növelé
I28C007	1956	10	1005	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			Dunapataj—bajai vasútvonal építéséről
I28C008	1956	5	506	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			A 18 éven aluli fiatalok éjszakai műszakb
I28C009	1956	5	506	cap.tk.mta.hu	I28C	1953-1958	I			A 14—18 éves városi fiatalok foglalkoztat

Az ábrán sorrendben látható az egyes interpellációk egyedi azonosítója, éve, közpolitikai fő- és altémaköre, a teljes szövegre mutató link, a vonatkozó országgyűlési ciklus, valamint az interpelláció címe, mint például a *Dolgozók anyagi érdekeltségének növeléséről* (néhány más változónak, például a rövid leírásnak itt nincs értéke).

Az ilyen adatbázisok létrehozásának folyamata jellemzően három fontosabb lépésből áll: a nyers adatok, adatforrások beszerzéséből, az adatbázis kialakításából és a megfigyelések közpolitikai kódokkal való ellátásából.

Az első lépés valamennyi adatbázis esetében a forrásadatok beszerzése. Részben szerencse kérdése is, hogy mekkora energiát igényel ez a munkafázis. Bizonyos esetekben (különösen a jobb kutatási, illetve kormányzati infrastruktúrával rendelkező nyugat-európai országokban) az adatok szinte készen rendelkezésre állnak. Más esetekben – így a magyar projektben például a média vagy a költségvetés kapcsán – több különböző, és sok esetben idő- vagy pénzigényes előzetes lépésre is szükség van. A leggyakoribb ilyen feladatok között megtaláljuk az adatok tömeges internetes letöltését (web-scraping), az adatbázis-vásárlást (például közvélemény-kutatások megrendelésével), a nagy mennyiségű szkennelést (például régi papíralapú dokumentumok, így kiemelten az újságok esetében) és a csak pdf-ben rendelkezésre álló dokumentumok optikai karakterfelismerését (OCR).

E folyamatok eredménye rendszerint egy, a megfigyeléseket (például címlapokat, törvényeket) egyenként tartalmazó fájlsomag. Az így megszerzett elektronikus információ-források kapcsán így szinte minden esetben szükség van az adatbázisok kézi feltöltésére, ami a CAP-es adatbázisépítés második sztenderd lépése.

Ennek keretében először egy Excel-táblában egyenként elhelyezzük a forrásfájlokra mutató linkeket, illetve a megfigyelésekhez egyedi azonosítókat rendelünk. Ezt követően – sokszor gyakornoki segítséggel – újabb változókat rendelünk az alaptáblához. Több esetben ez újabb kódkönyvek létrehozását igényli, így például több, a parlamenti vagy végrehajtó hatalmi munkával kapcsolatos adatbázis (törvények, interpellációk) esetén felhasználtuk a gyakran változó minisztériumi elneve-

zéseket és portfóliókat egyedi kóddal ellátó kódkönyvet. Hasonló feladatot jelentett a képviselők hozzárendelése az egyéni választókerületekhez tartozó települések listájához. Az ilyen és ehhez hasonló adatbázisfejlesztési munkák nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a könyvünk III. fejezetében szereplőhöz hasonló kutatási kérdésekre válaszolhassanak a kutatók.

A közpolitikai kódolás módszertani megoldásai

Az adatbázis-építés harmadik, egyben a CAP-projekthez tartozó kutatások kulcsképe a megfigyelések közpolitikai kódokkal való ellátása. Bár az egyes országokban releváns közpolitikai témák listája eltéréseket mutathat, de a törvényhozói vagy végrehajtó hatalmi döntést igénylő ügyek jellege általánosságban nagy átfedést mutat. Ilyen témacsoport a makrogazdaság, az oktatás, a honvédelem vagy a kormányzati működés (a teljes kódkönyvet a *Függelékben* közöljük).

Ezek között az egyes országokban a hangsúlyok tekintetében létezhet akár jelentős eltérés is (az Egyesült Államokban például sokkal fontosabb téma a honvédelem, mint Magyarországon), de a CAP-projekt egyik legfontosabb kutatási célja éppen az ilyen térbeli (valamint az időbeli) eltérések és változások kimutatása. A magyar projekt is csak néhány esetben vezetett be új altémakör-kódokat, például a nem demokratikus politikai rendszerekkel kapcsolatos jóvátétel és emlékezetpolitikai ügyek kapcsán (lásd Boda Zsolt és Patkós Veronika tanulmányát e kötetben).

A közpolitikai kódokat a nemzetközi CAP-projektben hagyományosan kettős vak kézi kódolással osztották ki. Ilyen esetben két kutató (akik közül az egyik bizonyos esetekben egy gyakornok vagy kutatási asszisztens) egymástól függetlenül határozza meg, hogy az adott megfigyelés melyik közpolitikai főtémakörben vagy altémakörbe tartozik. Miután a két független kódolást összevetették, megállapítják ennek megbízhatóságát (ez az úgynevezett kódolóközi egyezés – intercoder reliability), illetve kiosztják a konszenzusos kódokat a vitás esetekben.

Fontos hangsúlyozni, hogy ez a folyamat rendkívül időigényes. A kutatókat ki kell képezni, az átfedésben lévő kódok kapcsán meg kell ismerettni velük a vonatkozó irányelveket, majd biztosítani kell rendelkezésre állásukat a részprojekt idejére. Tekintettel arra, hogy például egy ciklusnyi médiacímlap kézi kódolása sok hónapig is eltarthat, ennek kódolása egy-egy újság esetében több „generációnyi” kódolót is igénybe vehet. Ez a fluktuáció pedig nem csak munkaszervezési, de az eredmények tekintetében megbízhatósági problémákat is felvet.

A fentiek fényében elméleti és gyakorlati indokok egyszerre szólnak a kézi kódolás mellett a gépi kódolási megoldások alkalmazására. Ezek módszertani kidolgozására POLTEXT néven egy társ-kutatócsoport is alakult, amelynek tagjai kifejezetten a kódolással járó szövegbányászati problémák megoldására összpontosítottak.²

² Ezek módszertani alapvetéseként egy könyv is megjelent (Sebők, 2016), illetve az MTA TK-ban egy nagyszabású nemzetközi konferenciát is rendezett e kutatói kollektíva (minderről bővebben ld. a projekt honlapját: qta.tk.mta.hu).

Az előre megadott kategóriák szerinti osztályozás (klasszifikáció) deduktív kutatási feladata a szövegbányászati irodalom alapján alapvetően két módon megoldható. Egyfelől meghatározhatunk minden közpolitikai kódhoz kulcsszavakat. Amennyiben ezek a kulcsszavak feltűnnek a megfigyelés szövegében, akkor az adott szöveg a kulcsszavakhoz tartozó közpolitikai kódot kapja. Ezt a megközelítést szó-táralapú megoldásnak nevezik, amelyre egy példát nyújt az 1. táblázat.

1. táblázat. A költségvetési modul kódkönyve (részlet)

v79	v80	v81	v82
800	801	802	803
energiaügyért	paksi atom	áramtermelés	földgáz
energetika	atomenergia-hivatal	tiszalöki víz	gázhálózat
energiapolitika	nukleáris	villamosenergia	gázcső
energiagazdálkodás		energiahálózat	északi áramlat
környezet és energia op		mvm	kőolaj
lakossági távhőszolgáltatás támogatása			olaj
keop			gázvezeték

A táblázat az Energiapolitika közpolitikai főtemakörhöz tartozó szavak egy részét mutatja az altémakörök szerinti bontásban. Mivel a „nukleáris” vagy a „paksi atom” kifejezések megjelenése elsődlegesen az energiapolitikai tárgyú szövegekben várható, ezért – a kézi validálás fényében is – ez a megoldás kielégítő eredményeket hozhat formális nyelvezetű szövegek esetében.

A másik lehetőség a szó-táralapú megoldás mellett az úgynevezett felügyelt gépi tanulásra építő megközelítés. Ennek lényege, hogy egy kisebb, kézzel kódolt minta statisztikai jellegzetességeit „megtanulva” a vizsgált korpusz nagyobb része számára már egy algoritmus oszt ki kódokat. Mivel e megoldás részletesebb ismertetése bővebb módszertani apparátust kíván, e kódolási iránynak és a CAP-projektben való alkalmazásának e kötetben külön fejezetet is szenteltünk (ld. a következő fejezetet, *Mészáros Evelin: A média közpolitikai napirendjének felügyelt gépi tanulással történő elemzése*).

A magyar CAP-projekt különböző moduljaiban mindhárom módszert felhasználtuk annak fényében, hogy az adott munkafolyamathoz melyik megoldás illett a legjobban (például mennyire reprodukálhatóak az eredmények automatizáltan), illetve az adott időszakban mekkora kutatói kapacitás állt rendelkezésre. A 2. táblázat áttekintést nyújt az egyes modulokban alkalmazott módszertanról.

Mint a táblázatból látható a kódolás során egyszerre támaszkodtunk kutatói és gépi támogatásra. A kezelhető mennyiségű megfigyelésből álló modulokat – mint például az ezres nagyságrendű interpellációs adatbázist – jellemzően kézzel, míg a nagyobb korpuszokat (költségvetés, illetve a kezdeti időszak után a médiát) gépi

megoldásokkal kódoltuk. Ez utóbbiak kapcsán a költségvetések esetében a szó-táralapú, míg a média esetében a felügyelt tanulási módszerre építettünk.

2. táblázat. A magyar CAP-projekt kutatási moduljainak módszertana

Modul	Időtáv	Kódolás módszere	Elemzési szint
Média (Népszabadság – előkészület alatt: Magyar Nemzet, Világgazdaság)	1990–2014	Kézi kódolás és gépi osztályozás	Egy címlapos cikk szövege
Pártprogramok	1990; 1994; 1998; 2002; 2006; 2010; 2014	Kézi kódolás	Mondat, kvázimondat
Interpellációk	1949–2018	Kézi kódolás és gépi osztályozás (pl. földrajzi nevek)	Egy interpelláció szövege
Törvények	1790–2018	Kézi kódolás	Egy törvény szövege
Miniszterelnökök országgyűlési beszédei	1990–2014	Kézi kódolás	Bekezdés, mondat
Rendeletek	1990–2017	Kézi kódolás	Egy rendelet szövege (a mellékletek kivételével)
Költségvetések és zárszámadások	1868–2013	Gépi osztályozás	Költségvetési sorok

A közpolitikai dinamika statisztikai elemzésének alapjai

Módszertani értelemben a CAP kulcsa az adatbázisok megfigyeléseihez rendelt közpolitikai témák arányának vizsgálata. Ezt alapbeállításként éves szinten végzik el. Az éves változások együttesen egy eloszlási függvényt határoznak meg, amelynek alakja és egyéb statisztikai jellemzői konkrét kvantitatív információkat közölnek a közpolitika általános stabilitása és változása (együttesen: dinamikája) kapcsán (a CAP, s így a közpolitikai dinamika vizsgálatának elméleti alapjairól lásd az előző fejezet, *Boda Zsolt: A közpolitikai változás elméletei és a megszakított egyensúly*).

A közpolitikai dinamikát a CAP-es adatbázisokban az adott közpolitikai főtemakörhöz tartozó kódok számának vagy arányának éves/ciklusonkénti változásával mérjük. A 3. táblázat egy példát mutat arra, hogy nyers formában hogyan néznek ki az ilyen elemzések alapjául szolgáló táblák.

3. táblázat. Példa a közpolitikai dinamika vizsgálatához szükséges alaptáblára

	2009	2010 (/2009)	2011 (/2010)
Makrogazdasági politika	14	19 (+36%)	21 (+11%)
Oktatáspolitikai	10	6 (-40%)	5 (-17%)
Földpolitika	5	4 (-20%)	4 (0%)

A magyar törvényhozási adatokat bemutató táblázatrészletből látszik, hogy a makrogazdasági politika esetében 2009-ben 14, míg 2010-ben 19 törvényt fogadtak el. Ezek aránya adja az illető terület adott évpárra vonatkozó változásértékét (36 százalékos bővülést). Az ilyen értékek száma az idősor hossza és a közpolitikai fő-témakörök számának szorzataként áll elő (lásd a táblában a további éveket és közpolitikai fő-témaköröket). Az értékek többsége megfigyeléseink szerint kismértékű változást mutat (lásd a tábla esetében a földpolitika 2010–2011-es értékét), de előfordulnak közepes és nagyobb változások is, mind negatív, mind pozitív irányban (a kiugró értékeket gyakran 40% fölötti pozitív vagy negatív irányú változással határozzák meg). Ezen értékekből a kutatók egy gyakorisági eloszlásfüggvényt generálnak, amelynek jellegzetességeit vizsgálva következtetések vonhatóak le az adott közpolitikai aréna napirendi dinamikája kapcsán.

Amennyiben ez, a minden közpolitikai területet lefedő eloszlásfüggvény, közel áll a normál eloszláshoz (azaz az éves változások többsége a 0% körül tömörül és az eloszlás két széle felé haladva csökken a számuk), akkor a közpolitikai változás általánosságban inkrementálisnak, fokozatosnak tekinthető. Amennyiben ugyanakkor számos nagymértékű változás figyelhető meg a populációban (így például ha az egyik évről a másikra az oktatási tárgyú törvények száma megduplázódik), akkor a közpolitika dinamikájáról jobb leírást ad a megszakított egyensúly elmélete.

Statisztikai értelemben az ilyen eloszlásokat leptokurtikusnak nevezzük, míg a „megszakítottság” nagyságát az ún. kurtózis mutatókkal mérjük. Egy valószínűségi változó lapultsági (kurtózis) mutatója a sűrűségfüggvényének „csúcsosságát” vagy „laposságát” viszonyítja a normális eloszláshoz. A CAP-es elemzésekben gyakran használt ún. L-kurtózis mutató a csúcsosság egy alternatív mutatója, amely az L-momentumokra épít szemben a csúcsosság hagyományos fogalmával, amely a centrális momentumból indul ki (nagy általánosságban ugyanakkor a két mutató ugyanazt a statisztikai jelenséget méri).

A hagyományos csúcsosság mutatóval szemben az L-kurtózis számos kedvező tulajdonságokkal rendelkezik: robosztusabb képet ad a csúcsosságról, kevésbé érzékeny a kiugró értékekre. Az L-kurtózis mutató -0.25 és 1 közötti értéket vehet fel, ahol a normális eloszlás értéke 0.1226 (a kötet III. fejezetében több elemzés is épít e mutató gyakorlati alkalmazására, így a közpolitikai dinamika statisztikai mérésének további részletekérdéseit ott tárgyaljuk bővebben).

Amennyiben a kurtózis mutatók használatával kimutatható, hogy több országban és hosszú időn át érvényesülnek bizonyos mintázatok a közpolitikai témák eloszlásában, akkor a vizsgálatból általános érvényű következtetések is levonhatóak (ilyen lesz alább a „költségvetések általános empirikus törvénye”).

Zárszó: CAP-módszertan a nemzetközi és magyar tanulmányokban

A CAP-projekt e fejezetben bemutatott alapvető módszertani megközelítésének háttérében olyan általános metodológiai jellemzők húzódnak meg, mint a nagyfokú sztemderizáció, a szilárd elméleti alapokra épülő, de alapvetően empirikus orientációjú kutatási program, valamint a hangsúlyos és sokszor innovatív kvantitatív módszertani megközelítés.

Mindezek minden bizonnyal fontos szerepet játszottak abban, hogy az 1990-es években indult projekt a 2000-es évektől kezdődően a nemzetközi közpolitikai (policy studies), illetve összehasonlító politikatudományi terület egyik fontos és folyamatosan fejlődő kutatói hálózatává váljon. E siker egyértelmű jele a CAP-ben résztvevő országok és területi/regionális csoportok (például az EU, Florida) bővülése, valamint a vezető politikatudományi folyóiratokban (lásd az American Journal of Political Science, a Journal of European Public Policy stb.) és a kiadóknál (University of Chicago Press, Palgrave) megjelenő publikációk sora.

A világos módszertani alapok mellett a CAP-projektre ugyanakkor nagyfokú metodológiai és interdiszciplináris nyitottság is jellemző. Az általános kvantitatív irányultság mellett a CAP kvalitatív módszertani alapokra épül: a közpolitikai kódokat a megfigyelésekhez kettős vak kézi kódolással (tartalomelemzéssel) osztják ki, míg a kódolás megbízhatóságát az ilyenkor szokásos kódolóközi egyezéssel (intercoder reliability) mérik. A metodológiai nyitottság mindemellett sok módszertani innováció alapja is. Az interdiszciplináris hatások közül így többek között az intézményi súrlódás alapfogolata biológiai eredetű, míg a döntéshozók korlátozott figyelmével kapcsolatos hipotézis a pszichológiából és a kognitív tudományból jön.

A kutatási program nyitottsága abban a tekintetben is megfigyelhető, hogy az alapvető CAP-es hipotézisek (megszakított egyensúly, intézményi súrlódás stb.) mellett a kutatócsoport keretében több, az eredeti programhoz lazán kapcsolódó kutatási kérdést is vizsgáltak. Ez nem is meglepő, ha figyelembe vesszük, hogy az adott országok kapcsán összegyűjtött és összehasonlító kutatásra alkalmassá tett adatbázisok (például a médiacímek tartalma kapcsán) olyan információkat tartalmaznak, amelyek más kutatási vagy módszertani paradigmákban mozgó kutatók számára is hasznos kiindulópontot jelenthetnek. Az idők során így az együttműködések eredményeképpen a közvéleményre, az újságokra, a törvényekre és a költségvetésekre összpontosuló kiinduló vizsgálatok kiegészültek például a választott képviselők időbeosztásával kapcsolatos kérdőíves vizsgálatokra (Zoisner–Sheaffer–Walgrave, 2017) vagy a megszakított egyensúly kialakulását ágensalapú mikroszimulációkkal modellező (Thomas, 2017) kutatásokra.

A magyar CAP-projektben készült tanulmányok hasonlóan a nemzetközi kutatócsoport munkáira abban a tekintetben is, hogy ugyanúgy megtalálhatóak közöttük a CAP legfontosabb hipotéziseit tesztelő, mint a kísérletibb, alternatív kutatási kérdéseket vizsgáló írások. A kötetünk III. fejezetében közölt írások mellett a megszakított egyensúly elméletének relevanciáját a költségvetési adatokat felhasználva

vizsgálta Sebők és Berki (2017), míg Sebők, M. Balázs és Heffler (2018) az intézményi súrlódás érvényességét vette górcső alá a magyar adatok fényében. Miközben utóbbi tanulmány elsősorban az LK-értékek leíró összehasonlítására épült, addig előbbi többváltozós regressziós modellekben vizsgálta olyan, az alapvető CAP elemzési kereteken túlmutató változók hatását a nagyméretű éves ingadozások magyarázatára, mint a regnáló kormány pártállása, az előző évi költségvetési deficit és reál növekedési ráta, valamint a választási évek befolyása.

Pokornyi (2018) a miniszterelnöki beszédekben megjelenő szakpolitikai területek arányainak változása alapján vizsgálta a kormányzati napirend megosztottságát (diverzitását). Eredményei alapján, minél több téma jelenik meg a beszédekben, a kormányzati napirend annál megosztottabbá válik. Azonban, ha csak egy, vagy néhány közpolitikai téma kerül előtérbe, a megosztottság is lecsökken.

Külön módszertani irány a hosszú idősorok vizsgálata, amelynek kapcsán több kézirat is kitér a rezsimek hatásának vizsgálatára. Molnár írása e kötetben az Országgyűlés elmúlt két évszázadának törvényhozását vizsgálva az intézményi hatékonyság és az információs előny magyarázat párosa mellett alternatív választ kínál a törvényalkotás tematikájának változásaira. Az interpellációk két rezsimen átívelő vizsgálata ugyanakkor megerősíti a korábbi nemzetközi kutatások eredményeit. Ehhez hasonló eredményre jut Sebők és Berki (2018) a kiegyezés óta eltelt időszak költségvetéseiben és zárszámadásaiban bekövetkezett változásokat elemezve.

Számos, a CAP adatait felhasználó további tanulmány is készült az évek során, amelyek kutatási kérdése ugyanakkor túlmutat a nemzetközi CAP-projekt klasszikus kutatási problémáin. Boda és Patkós (2015) a „politikai kormányzást vizsgálta” a média és a közpolitikai napirendek tükrében, míg Böcskei (2016) az ún. rezsicsökkentési programot elemezte részben a CAP-es adatok alapján. Balázs (2017) a nemzetiségi szószólók hatását vizsgálta a parlamenti napirendre. E tanulmányok közös jellemzője, hogy a CAP-adatbázisból leíró statisztikákat generálva vizsgálták kutatási kérdéseiket. A legalább részben CAP-adatokat használó kvantitatív megközelítésű tanulmányok közül Sebők, Kubik és Molnár (2017a) az interpellációk tartalma és a képviselők bizottsági tagsága közötti kapcsolatot vizsgálta, míg Sebők, Kubik és Molnár (2017b) a magyar törvények szövegének az elfogadás parlamenti ciklusán belüli stabilitását vizsgálta.

3. A média közpolitikai napirendjének felügyelt gépi tanulással történő elemzése

Mészáros Evelin

A média közpolitikai napirendjének kódolása számos egyedi kihívással szembesítette a magyar Comparative Agendas Project (CAP) kutatóit. Az előző fejezetben ismertetett média-adatbázis elemeinek a Comparative Agendas Project kódkönyve szerinti besorolását először a Népszabadság 1990 és 2014 közötti címlapcikkjeinek kategorizálásával kezdtük. A rendelkezésre álló szöveges fájlok száma 53 ezer 316 darab volt, s e nagyméretű korpusz kézzel történő lekódolása meghaladta a rendelkezésre álló kutatói erőforrás és idő kereteit.

Ezt a problémát a kvantitatív szövegelemzés és a gépi tanulás egy részterülete, a felügyelt tanulási módszerek segítségével oldottuk meg. Az említett módszerek nem ismeretlenek a politikatudományban, s e kötet III. részében is több olyan tanulmányt közlünk, amely legalább részben épít a gépi kódolás kínálta lehetőségekre. Az itt közlésre kerülő elemzés alapjául a Népszabadság címlapjainak nyers adatbázisa szolgált. A fejezetben bemutatott eljárás kidolgozása és ennek végrehajtása az MTA TK Politikatudományi Intézetében zajlott, Sebők Miklós vezetésével, valamint Molnár Csaba és jómagam részvételével. A kódolást technikai értelemben az R programnyelvben végeztük el az RTextTools (Jurka et al., 2013) illetve a text mining/tm (Feinerer et al., 2008) package segítségével. Eljárásunk eredményeképpen a kezdeti 11 ezres nagyságrendű kézzel kódolt halmazt kibővítettük mintegy 7000 kézzel ellenőrzött kiosztott kóddal, és utána ezt a megbízható mintát nagyjából a duplájára tudtuk emelni, amivel már a cikkek többségét egyértelműen hozzá tudtuk rendelni egy közpolitikai kódhoz.

Az alábbiakban először bemutatjuk a felügyelt gépi tanulás és ennek társadalomtudományi alkalmazásainak hátterét. Ezt követően bemutatjuk a kutatási feladatot, és a megoldására kialakított eljárást. A harmadik szakaszban részletesen bemutatjuk a gépi kódolás folyamatát és eredményeit, amelyet egy közpolitikai kód kapcsán tételesen is illusztrálunk. A záró részben értékeljük eredményeinket és kitérünk a további alkalmazás lehetőségeire.

1. Elméleti háttér

Szövegbányászati alapfogalmak

Az adat- és ezen belül a szövegbányászat központi fogalma a korpusz, ami egy „meghatározott szempontok alapján kiválasztott szövegmennyiség, amelyen a nyelvész a vizsgálatát végzi” (Tolcsvai Nagy, 2000). Ezt a definíciót alapul véve a korpusz a szövegek olyan halmaza, amely sem a tárolás módjára, sem az adatmennyiségre vonatkozóan nem fogalmaz meg megszorításokat. A korpuszból – megfelelő szö-

vegtisztítási lépések után – a szövegbányászat során technikai értelemben egy dokumentum-kifejezőmátrixot (document-term matrix – DTM) készítenek. Ez a korpuszban szereplő dokumentumok szavait tartalmazza táblázatos formában: a sorok nevei megegyeznek a fájlokkal (pl. a fájlnev, vagy egy egyedi jellemző), az oszlopnevek pedig kifejezéseket mutatnak, míg a cellák az oszlop nevében szereplő kifejezéshez társuló gyakorisági értéket jelölik.

Jelen kutatásunkban a korpuszt a Népszabadság 1990 és 2014 közötti címlapos cikkeivel definiáltuk. A kutatás során felhasznált korpuszból készített egy DTM egy részlete látható a 1. táblázatban.

1. táblázat. A Népszabadság cikkeiből készített dokumentum-kifejezés mátrix (részlet)

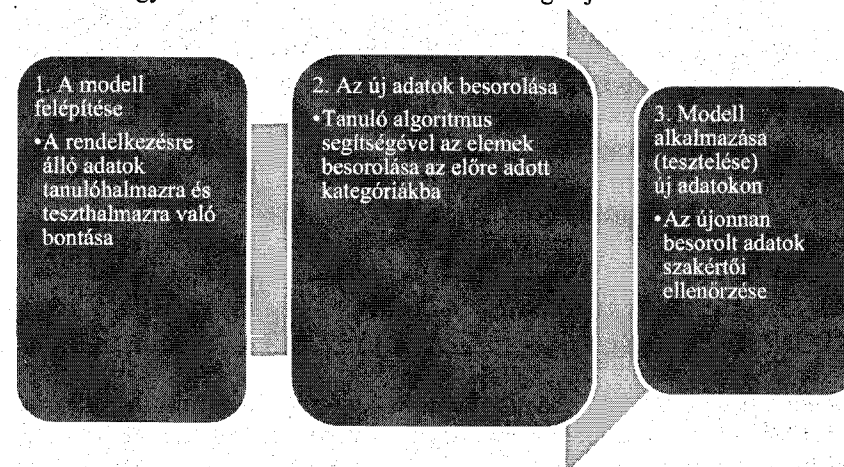
	Hajlék- talan	Kérdő- jelek	Kezdenek	Köz- gyűlést	Lámpa	Magyar- ral	MTA
Közügyűlést tart az MTA	0	0	0	1	0	0	1
Magyarral kezdenek	0	0	1	0	0	1	0
Egy hajléktalan rejtélye	1	0	0	0	0	0	0
Lámpa a pizzán	0	0	0	0	1	0	0
Genetikai kérdőjelek	0	1	0	0	0	0	0

Felügyelt tanulási módszerek

A felügyelt tanulási (supervised learning) módszerek a valószínűség-alapú besoroláson alapszanak, és előnyük a kézi kódolással szemben, hogy bizonyos algoritmusok segítségével automatizálják és felgyorsítják a folyamatot. A felügyelt tanulás statisztikai modellezés, hiszen a megfigyelési egységeink bizonyos tulajdonságai alapján akarjuk megmagyarázni azt, hogy az elem milyen kategóriába tartozik (Kubik, 2016: 106.). Ezek a jellemzők pedig a dokumentumokban szereplő szavak számának feltehetőek meg.

A módszer neve is utal arra, hogy egy nem tisztán gépi munkamenetről van szó, hiszen rendelkezésre áll egy tanulólámpa, amelyet kézi kódolással és kellő szakmai hozzáértéssel (többnyire kettős vak kódolással) hoztak létre, és ez alapján „tanulja” meg a program, hogy egyes dokumentumoknak milyen jellegzetes elemei vannak. Fontos kiemelni, hogy a tanulólámpán kívül szükség van egy tesztlámpára is, amelyen mérni tudjuk a tanulólámpa teljesítményét. Az 1. ábra bemutatja a felügyelt tanulási módszerek logikáját, amely kódolási eljárásunk számára is a kiindulópontot jelentette.

1. ábra. Felügyelt tanulási módszerek átalakított logikája



Az algoritmus fejlesztése szempontjából kulcskérdés a tanulólámpa megválasztása. Ezt tekinthetjük egyfajta mintavételnek is, vagyis itt is fontos, hogy reprezentatív legyen az összes többi adatunkra nézve: csak akkor fog tudni új adatokat is hatékonyan osztályozni a program, ha az új (tesztlámpa) és a tanulólámpa hasonló statisztikai tulajdonságokkal rendelkezik. Szintén felmerülhet a túlillesztés (overfitting) veszélye, ekkor az input adatok kis megváltoztatásával az eredmények sokat változnak, azaz túl speciálisan a tanulólámpához illeszkedett a modell.

A tanulólámpa körülmények megválasztása a média-adatbázist illetően nagyon fontos, mivel az adatok hosszú időtávra vonatkoznak és a lap címlapjának struktúrája is változott a vizsgált időszak alatt. Ezért nem feltételezhetünk függetlenséget a megfigyelési egységeink között. Ezek miatt a tanulólámpa és a tesztlámpa megválasztását elemszámmal arányos rétegzett mintavétellel választottuk ki.

Nemcsak a tanulólámpa minősége, hanem a mennyisége is döntő lehet: ha túl kicsi, akkor nehezen kaphatunk magas találati arányt, de ha túlságosan nagy, akkor felmerül a túlillesztés veszélye, és ez által a modellünk kevésbé lehet általánosítható. A szakirodalmi források azt a hüvelykujjszabályt javasolják, hogy a kiinduló, kézzel kódolt korpusz 2/3-1/3 arányban legyen felosztva tanulólámpára és tesztlámpára, így mi is ezt az arányt alkalmaztuk.

Az algoritmusok teljesítményének értékelése

A felügyelt tanulási módszerek alaplogikája szerint a tesztlámpán mérjük a tanulólámpán felépített algoritmus hatékonyságát: összevetjük a tesztlámpán a tanulólámpával felkészített algoritmus teljesítményét a kézi kódolás eredményével (azaz, hogy a gép képes volt-e ugyanazt a közpolitikai kódot – pl. oktatás – kiosztani, mint amit a kézi kódoló kiosztott az adott cikknek). A felügyelt tanulási algoritmusok teljesítményének értékelésére számos mérőszám használatos, amelyeket alább a CAP-es média-adatbázis kódolási folyamatának példáival illusztrálunk. Az

egyszerűség kedvéért először az induló, 11 342 darab kézzel kódolt Népszabadság-cikkből a CAP kódkönyv szerinti 1., 2. és 3. (makrogazdaság, emberi jogok és egészségpolitika) kategóriába 1509 darab tartozott.

Ezen induló sokaságból a tanulóhalmaz elemszáma 1000, míg a teszt-halmazé 509 lett. Kezdeti eredményeinket két különböző tanuló algoritmus (Maximum Entropy, illetve Support Vector Machine) esetében közli a 2. táblázat.

2. táblázat. Az algoritmusok teljesítménye

	Precision	Recall	FScore
Support Vector Machine	0,69	0,65	0,65
Maximum Entropy	0,79	0,79	0,79

A confusion matrix¹ a teszt-halmaz elemeinek besorolását mutatja a tanulóhalmaz alapján kialakított szabályrendszeren belül (3. táblázat). A „precision” annak az arányát mutatja meg, hogy az előre jelzett értékek közül mekkora a helyesen besorolt elemek aránya. Többkategóriás változók esetén ez a következőképpen írható fel:

$$Precision = \frac{1}{k} \sum_{i=1}^k \frac{M_{ii}}{M_{+i}}$$

ahol k a kategóriák száma, az M_{ii} a confusion matrix az adott kategória kézi és gépi kódolási metszetében szereplő érték és M_{+i} az adott kategória összes találat (az oszlopösszeg). Ebből kiindulva a precision az ún. pozitív prediktív értékkel egyezik meg, és egy olyan mérőszámnak mondható, amely az algoritmus hatékonyságát tükrözi, de az adathiányokra nagyon érzékeny. A példában az egészségügy kategóriájára vonatkozóan a precision értéke $124/144 = 0,86$, amely rendkívül jónak mondható. Ez azt jelzi, hogy a 144 „gépi” egészségügyi cikkből 124 valóban az volt a kézi besorolás szerint is.

3. táblázat. Confusion matrix a Maximum Entropy algoritmus alkalmazása esetén

		Géppel besorolt elemek			Összesen
		Makrogazdasági politika	Emberi jogok	Egészségpolitika	
Kézzel besorolt elemek	Makrogazdasági politika	201	28	9	238
	Emberi jogok	13	84	11	108
	Egészségpolitika	24	15	124	163
	Összesen	238	127	144	509

¹ A confusion matrix egy olyan $k \times k$ dimenziós mátrix – ahol k a kategóriák száma –, amelyben a táblázat első oszlopának soraiban a tényleges kategóriaértékek szerepelnek, az első sorban pedig a besorolt kategóriacímek. Ezt követően a tartalma azt mutatja, hogy mely esetekben mennyi volt a találatok száma – vagyis a főátlóban szerepelnek azok az esetszámok, ahol helyes volt a modell általi előrejelzés, a többi esetben pedig téves besorolás olvasható le.

A „recall” mutató a precision értékkel analóg módon számolható, viszont a viszonyítási alapot nem az oszlopösszeg, hanem a sorösszeg adja kategóriánként. Vagyis az adott kategória összes gépi úton előre jelzett értékét nem az ebből jól besorolt értékekhez viszonyítjuk, hanem ahhoz, hogy egyébként ténylegesen mekkora arányát fedi le az adott kategóriában a kézi besorolás szerint beosztott cikkeknek:

$$Recall = \frac{1}{k} \sum_{i=1}^k \frac{M_{ii}}{M_{i+}}$$

A precision értékkel analóg módon az egészségügy kategóriájára vonatkozóan ennek értéke $124/163 = 0,76$. A harmadik gyakran használt mutató az F-Score, mely a precision és a recall súlyozott arányaként (harmonikus közepeként) számolható ki:

$$F - Score = \frac{2 \times Precision \times Recall}{Precision + Recall}$$

Minél közelebb áll az F-Score értéke az 1-hez, annál hatékonyabb volt a kategorizálás. Fontos kiemelni, hogy mint a 3. táblázatban is látható ezen mérőszámok úgy állnak össze, hogy a képlet minden kategóriára külön-külön számolja ki az értéket, majd az átlaguk lesz az algoritmus hatékonyságának végső mérőszáma. Ezért többkategóriás besorolás során fontos a kategóriánkénti mérőszámokat is megvizsgálni alacsony összeteljesítménynél, mivel az átlag érzékeny a kiugró értékekre. A 4. táblázat erre a problémára mutat be egy példát: saját kódolási projektünkben a környezetvédelem kategóriába való besorolás hatékonysága elmaradt a többitől, ami lefelé húzta a 0,69-es precision átlagot.

4. táblázat. Példa alacsony kategóriánkénti teljesítményre

	Precision	Recall	F-score
Makrogazdasági politika	0,60	0,94	0,73
Emberi jogok	0,79	0,38	0,51
Egészségpolitika	0,85	0,56	0,68
Környezetpolitika	0,43	0,26	0,32
Honvédelem	0,80	0,48	0,60
Átlag	0,69	0,52	0,57

Az ilyen esetekben elképzelhető, hogy bizonyos kategóriák azért rontják az eredményeket, mert nehezen besorolhatóak a gép számára – ez adódhat a kevés tanulóhalmazbeli elemszámból vagy egyéb technikai korlátból is.

Az itt bemutatásra kerülő kutatás során az algoritmusok összehasonlításánál az egyszerűség kedvéért elsődlegesen a precision értéket vettük figyelembe, és ez alapján választottuk ki a legjobbnak tűnő algoritmust. A kitűzött elméleti küszöb a 75 százalék volt, mivel kettős vak kódolás – két egymástól független szakértő kézi kódolása – esetén is ritka ennél magasabb kódolóközi egyezés.

2. A kutatási terv

A kutatási terv nemzetközi mintája

A CAP médiamoduljában feladatunk az volt, hogy a rendelkezésre álló szövegfájlokat osztályozzuk az előre megadott kódkönyv szerint. A kódolási eljárás során a szövegkategorizálás „puha” változatát alkalmaztuk, ami egy valószínűség-alapú besorolást eredményez (ezzel szemben létezik a „kemény” besorolás, amely csak az adott halmazba tartozást vagy nem tartozást jelölő dummy változókat eredményez). Ennek célja az volt, hogy a lehető legtöbb információt nyerjük ki az adatbázisból.

A felügyelt tanuláson alapuló kódolás nem előzmények nélküli a CAP-projektben (Hillard et al., 2007). A Hillard és társai által az amerikai törvényhozási adatokon elvégzett vizsgálatot követjük mind az alkalmazott algoritmusok, mind általános megközelítése tekintetében. A nyelvi különbségeken túl eltérés még, hogy Hillard és kollégái altémaköröket is vizsgáltak, míg a magyar kutatócsoport a 20 főtemakörön felül további 11 „média-kóddal” egészítette ki kódkönyvét.² A főszövegben a nemzetközi összehasonlíthatóság érdekében csak a 20 főtemakörre vonatkozó adatokat mutatjuk be (a fejezet *Mellékletében* ugyanakkor megtalálhatóak a teljes kódlistára részletezett adatok is).

Az amerikai kutatás során a korpusz 380 ezer kézzel kódolt megfigyelési egységet tartalmazott szemben az esetünkben rendelkezésre álló 11342 darab kézzel kódolt megfigyelési egységgel. A Congressional Bills Projectben³ 1974-ig visszamenőleg szerepelnek adatok a mi rövidebb időtartalmunkkal szemben, míg a korpusz tartalma is eltérő: nem média-címlapokat, hanem kongresszusi törvényjavaslatokat vizsgáltak. Ez utóbbiak esetében sokkal hivatalosabb és kötöttebb a nyelvezet, ami vélhetően segíti az adott kategóriákba való besorolást. A média nyelvezetével szemben ugyanakkor éppen a közérthetőség az elvárás és a szóhasználat is közvetlenebb.

Az amerikai korpusz tisztítása során az angol nyelvű szövegeknél a ragozást eltávolították illetve tiltólistás szavakat is eltávolították. A Népszabadság korpusz

²

Időjárás és természeti katasztrófák
Balesetek, tüzesetek és más emberi tevékenységből eredő katasztrófák
Művészetek, kultúra, történelem, tudomány és szórakozás
Sport hírek és szabadidő
Halálesetek, halálhírek és gyászjelentések
Egyházak és vallás
Politikai pártok
Bulvár hírek, hírességek és „kis színes”
Bűnügyek
Politikai korrupció
Hírösszefoglalók, hírek röviden

³ A projektben használt adatok nyilvánosan elérhetőek a www.congressionalbills.org honlapon.

esetében a magyar nyelv sajátosságaiból adódóan nem tűnt hatékonynak a ragozás eltávolítása, ezért ezt mellőztük a kutatás során. A tiltólistás szavakat viszont mi is figyelmen kívül hagytuk (ld. pl. „dátum”, „cikk”, „népszabadság”).⁴

Hillard és társai három fő lépést határoztak meg az algoritmusok aktív tanulásának javítása érdekében:

- Az előzetesen rendelkezésre álló adatok tanulóhalmazként való felhasználása és az algoritmus tesztelése a még nem címkézett megfigyelési egységeken
- 'Active Learning' használata a kézi kódolás nélküli munkafolyamatban
- A confusion matrix-ok elemzése a további fejlesztések érdekében

Kódolási projektünk lényegében erre a három lépésre épül, de a folyamat egyes lépései a Népszabadság-korpusz magyar nyelvű adatainak megfelelően lettek meghatározva.

Egy egyszerű osztályozás eredménye

Az 53 ezer 316 fájlból álló Népszabadság korpuszból 11 ezer 342 darab fájl volt kézzel lekódolva. Ezt tekintettük a felügyelt tanulási algoritmusok alkalmazásához a kiinduló halmaznak. A 5. táblázatban a korpusz egy részlete látható. Az első két oszlop a fájl nevét és a cikk tartalmának egy részletét mutatja, míg a 3. oszlop a főtemakör megnevezését, a 4. oszlop pedig ennek számát mutatja be.

5. táblázat. Népszabadság korpusz részlete

Fájlnév	Részlet a cikk tartalmából	Főtemakör megnevezése	Főtemakör száma
no1_1990_01_02_03.txt	Túl a hidegháborún. Bush és Gorbacsov televíziós köszöntői	Külpolitika	19
no1_1990_01_03_00.txt	Drága január. Varsóban január első munkanapját az újabb áremelések bejelentése jellemezte Lengyelországban.	Makrogazdasági politika	1
no1_1990_01_17_04.txt	Sztrájk előtt a BKV	Foglalkoztatás-politika	5
no1_1990_03_13_04.txt	Nyugdíjemelések, jövedelempótlékok. Az Országos Társadalombiztosítási Főigazgatóság közleménye	Szociálpolitika	13

⁴ Itt fontos megjegyezni, hogy a szöveges fájlok karakterkódolása problémát okozott, hiszen az R az utf-8-at tekinti szabványnak, és esetünkben a több forrásból való beszerzés és a számos résztvevőt igénylő szövegtisztítási folyamat eredményeképpen a fájlsomag több mint 10-féle karakterkódolású fájl tartalmazott. Ezért mindig szükséges az utf-8-ba való konvertálás, ami sok esetben nem történhet információvesztés nélkül, de ennek nagyságát minimalizálni kell.

Tanulólthalmazként az alaphalmaz közel 70%-át vettük, ami a 11342 fájlból véletlenszerűen kiválasztott 8000 fájl jelentett, a többit pedig tesztthalmazként kezeltük. Ezen feltételek mellett a legjobb gépi tanulási algoritmusnak a Support Vector Machine bizonyult. Ugyanakkor ez is csak 46%-os precision értéket mutatott, vagyis a 3342 darab besorolandó fájl átlagosan 46%-a került a helyes (kézi kódolás által kiosztott) kategóriába. Ez az eredmény nem érte el a 75%-os precision célt, sőt a többi fontos mutató esetében még rosszabb eredményt hozott (6. táblázat).

6. táblázat. Az első körös tesztelés legjobb algoritmusának eredményessége

Korpusz	Tesztthalmaz nagysága	Legjobb algoritmus	Precision	Recall	F-score
Népszabadság	3342	Support Vector Machine	0,46	0,21	0,25

Az egyszerű osztályozás problémái

A gépi kódolás hatékonyságának növelésére számos megközelítés áll rendelkezésre, így többek között felmerülhet a tanulólthalmaz növelése, illetve az algoritmus hatékonyságának kategóriánkénti vizsgálata. A második kutatási fázisban azt vizsgáltuk tehát, hogy a figyelembe vett kategóriák számának csökkentése mennyiben jelent változást az algoritmusok teljesítményében. Kiegészítésképpen a kategóriánkénti eredményeket is figyelembe vettük.

Mindezek alapján kiválasztottunk 5 témakört – makrogazdaság, emberi jogok, egészségpolitika, környezetpolitika, honvédelem –, és a hozzájuk tartozó 1631 elemzési egységen futtatunk le egy Support Vector Machine algoritmust, amely esetén a tanulólthalmaz nagysága a fájlokból véletlenszerűen kiválasztott 1000 darab cikk volt. A második algoritmus teljesítményét a 7. táblázat mutatja.

7. táblázat. A Support Vector Machine besorolás kategóriánkénti értékei

	Precision	Recall	F-score
Makrogazdasági politika	0,60	0,94	0,73
Emberi jogok	0,79	0,38	0,51
Egészségpolitika	0,85	0,56	0,68
Környezetpolitika	0,43	0,26	0,32
Honvédelem	0,80	0,48	0,60
Átlag	0,69	0,52	0,57

A táblázat mutatja, hogy ha alacsony egy konkrét kategória mérőszáma, az érdemben csökkentheti az algoritmus összteljesítményét. A kevesebb kategórián futtatott a 0,69-es precision már javulásnak tekinthető az első algoritmushoz képest, de a kategóriák értékei messze nem egyenletesek. Az egészségpolitika téma esetén a

kategóriába besorolt cikkek 85%-a helyesen lett osztályozva, míg a környezetpolitika esetén ez az érték csak 43% volt.

Ezen előzetes elemzésből azt a konklúziót vonhatjuk le, hogy az algoritmusok alkalmazása során a kategóriákat külön kell kezelnünk és a speciális problémákat az aggregálás előtt kell megoldanunk. Kutatási projektünkben e feladat megoldására fejlesztettünk ki egy eljárást, mely a statisztikában ismert hólabda-módszeren alapul: a tanulólthalmaz növelését gépi algoritmusok segítségével oldjuk meg, ugyanakkor az elemszám növelése érdekében az eredményeket nem a gép értékeli egy tesztthalmazon, hanem egy szakértő egy utólagos mintavétel segítségével. A röviden így leírható eljárást a következő fejezetben részletesen is bemutatjuk.

A probléma megoldása a hólabda-eljárással

Áttekintés

Eljárásunk számára a tesztthalmaz újradefiniálásán túl a kategóriák csökkentése jelentette a kiindulópontot. A kódolást egy iteratív folyamatként terveztük meg, ahol kategóriánként „tanultatjuk” meg a gépet a szabályokra. A gyakorlatban ez azt jelentette, hogy minden iteráció esetén bevezettünk egy kétértékű dummy változót, melynek értéke 1, ha egy adott fájl az adott iteráció során a kiválasztott kategóriába tartozik, illetve 2 minden más esetben. Az algoritmus futtatása során e dummy változó értékének előrejelzése volt a cél: a program a megfigyelést az 1-esbe sorolta, akkor az adott fájl a kiválasztott kategóriába (pl. oktatás) került ellenőrzésre.

Ezt követően a besorolt fájlokból kódonként 100-elemű véletlen mintát vettünk, hogy a kiosztott kód helyességét kézzel ellenőrizzük. Az algoritmus hatékonyságát tehát az utólagos kézi kódolással (s nem egy tesztthalmaz eredményével) vetettük össze és ezt a mérőszámot feleltettük meg a precision értéknek. E módosított kutatási tervben tesztthalmaznak az újonnan besorolt elemekből vett véletlen mintát tekinthetjük, míg a tanulólthalmaz az összes rendelkezésünkre álló kézzel kódolt cikk. E megoldással érdemben növelhető a tanulólthalmaz mérete.

A hólabda-módszer alkalmazása során az alábbi kutatási folyamat-változatok ismétlődnek meg a szükséges (az eredményeket még javító) körben:

- Alapváltozat: a tanulólthalmazt csak a kézzel ellenőrzött és helyesen kódolt cikkekkel bővítjük
- Bővített változat: az iteráció során az adott kategóriába besorolt összes cikkel bővül a tanulólthalmaz, amennyiben a kézi precision érték az adott kategóriára minimum 75%
- Teljes változat: egy kör végén – ami az összes kódra történő külön-külön lefuttatott algoritmus eredményét jelenti – az összes besorolt elemmel bővítjük a tanulólthalmazt, amennyiben a kör alatt besorolt elemek pontossága minimum 75%

A továbbiakban e három, egyre bővülő elemzési változatot mutatjuk be részletesebben.

Az alapváltozat

Az alapváltozatban a szokásos felügyelt tanulási folyamatokhoz képest a két lényeges változás az elemzés kategóriánkénti (adott kódhoz tartozik/minden más) bontása, valamint az utólagos kézi ellenőrzés bevezetése minden kör végén. A folyamat lépései a következők:

1. Tanulóhalmaz meghatározása: így például a mintákban a „Makrogazdaság”-hoz tartozó kézzel kódolt elemek száma 745, míg az összes többi $N = 10\,597$. A feladat a korpusz le nem kódolt fájljainak a besorolása ($N = 41\,794$).
2. Az olyan fájlok kiválasztása, ahol a dummy változó értéke 1 (makrogazdaság), a tanulóhalmaz alapján besorolt fájlokból. Az első iterációnk 564 újonnan besorolt cikket tet a makrogazdaság témakörbe.
3. Az iteráció során újonnan besorolt elemekből $N = 100$ elemű véletlen mintát veszünk.
4. Az $N = 100$ véletlen minta szakértői ellenőrzése (ex post).
5. A tanulóhalmaz bővítése a szakértő által helyesnek ítélt besorolásokkal. Az első iteráció során az $N = 100$ elemű véletlen mintából 57 bizonyult helyesnek, ezért a következő iteráció során a tanulóhalmazban a makrogazdaság témakörbe tartozó cikkek száma a kezdeti 745-ről 802-re emelkedett.
6. Új klasszifikációs feladat: Az új, 802 elemű tanulóhalmaz alapján megismételni az 1–5. lépéseket.

Kezdetben az 1–5. lépést megismételtük kétszer az 1-től 14-es kódig, és az újonnan besorolt elemekből kódonként vett $N = 100$ elemű véletlen minták kézi ellenőrzése alapján a 8. táblázatban szereplő precision-értékeket kaptuk.

A tanulóhalmaz két körben történő kódonkénti bővítése sikeresnek bizonyult, hiszen az esetek többségében nőtt az algoritmus által helyesen kiosztott kódok száma. Ez alól kivétel a szociálpolitika területe, ahol 72%-ról 62%-ra csökkent a helyes találatok aránya.⁵ A találati arány növekedésének mértéke sem volt azonos mértékű minden kategória esetén. Drasztikus javulást mutat az emberi jogok témakör, amely 19%-ról 76%-ra nőtt, illetve a környezetvédelem esetén is 27%-ról 77%-ra változott a precision értéke.

Összességében a megadott 13 kategóriára nézve 23%-kal javult a precision értéke. Ez azt jelzi, hogy a módszer működőképes. Szintén kiderült, hogy a témakörök között vannak könnyebben és nehezebben besorolhatóak, ezért a bővített (második) kutatási verzió lefuttatása előtt felállítottunk egy sorrendet a tekintetben, hogy melyik kód mennyire „viselkedett jól”.

⁵ Fontos kiemelni, hogy itt további mintavétel történt és a kézi kódolás csak és kizárólag erre a kódra jellemző problémáinak detektálása céljából, és ezzel magyarázható a kezdeti és új elemszám közötti nagy eltérés annak ellenére, hogy csökkent a találati arány.

8. táblázat. A kézi validálás eredményei 14 kategória esetében

	Kezdeti elemszám	Precision 1. kör után	1. kör utáni elemszám	Precision 2. kör után	2. kör utáni elemszám
Makrogazdasági politika	745	57%	802	83%	1050 ⁵
Emberi jogok	383	19%	402	76%	519
Egészségpolitika	377 ⁶	83%	716	83%	799
Agrárpolitika	250	58%	308	83%	391
Foglalkoztatáspolitiká	275	68%	343	87%	431
Oktatáspolitiká	374	48%	422	79%	501
Környezetpolitika	122	27%	149	77%	218
Energiapolitika	203	69%	272	90%	362
Bevándorláspolitiká	35	46%	81	56%	111
Közlekedéspolitiká	325	55%	380	86%	466
Igazságügy és büntetőpolitika	505	66%	571	91%	662
Szociálpolitika	135	72%	275	62%	326
Területpolitika és lakásügy	223	59%	282	76%	358

A bővített változat

A bővített verzió abban különbözik az alapváltozattól, hogy az 5 lépés során a tanulóhalmazt nem csak azokkal a besorolt cikkekkel bővítettük, amelyeket a kézi ellenőrzés során helyesnek ítéltünk, hanem azokkal a cikkekkel is, amelyek az adott iteráció során általában olyan kategóriába lettek besorolva, ahol az utólagos kézi precision-érték az adott kódra 75%-nál magasabb volt.

Az így meghatározott újabb két lépés (3. és 4. kör) eredményeit a 9. táblázat foglalja össze.

Az eredmények általánosságban már elérik a kitűzött célt. Mindemellett a táblázatban látható, hogy a 18-as kódra a harmadik kör során már nem volt új találat, ami jelzi, hogy az e változatban rejlő potenciál bizonyos esetekben már néhány kódolási körrel kiaknázható. Ezen kívül a további 20 kódból 16 esetén volt nagyobb a találati arány, mint a 75%-os küszöb. Ezzel további 6588 fájl besorolása volt lehetséges. Fontos viszont hozzátenni, hogy kellő bizonyossággal csak annyit mondhatunk, hogy az így besorolt fájlok minimum 75% valószínűséggel a helyesen kiosztott kódokat rendelik a cikkekhez. Ennek az állításnak az alapját az ellenőrzött minta véletlen jellege szolgáltatja.

⁶ A második kör során a nagy elemszámú találati lista miatt $N = 300$ -as véletlen minta került ellenőrzésre a makrogazdaság témakörben az addigi $N = 100$ -as elemszám helyett.

⁷ Az első kör során a nagy elemszámú találati lista miatt $N = 300$ -as véletlen minta került ellenőrzésre az egészségügy témakörben az addigi $N = 100$ -as elemszám helyett.

9. táblázat. A negyedik kör eredményei kézi ellenőrzés alapján

Témakör	Harmadik kör utáni elemszám	Precision	Negyedik kör utáni elemszám
Makrogazdasági politika	1138	87%	1613
Emberi jogok	563	77%	576
Egészségpolitika	888	89%	1253
Agrárpolitika	484	93%	662
Foglalkoztatáspolitiká	524	92%	553
Oktatáspolitiká	592	89%	858
Környezetpolitika	218	70%	218
Energiapolitika	447	85%	507
Bevándorláspolitiká	111	67%	111
Közlekedéspolitiká	548	82%	895
Igazságügy és büntetőpolitika	759	97%	872
Szociálpolitika	326	66%	326
Területpolitika és lakásügy	442	84%	472
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	638	84%	683
Honvédelem	400	91%	651
Tudomány- és technológiapolitika	451	83%	633
Külgazdasági politika	145	Nincs találat	145
Külpolitika	2040	85%	5643
Kormányzati működés	1193	77%	1808
Földpolitika és természeti erőforrások	97	94%	113
Kulturális politika	293	53%	293
Összeg	12 297		18 885

Ahogy azt fentebb már említettük, a média elemzése esetén léteznek további témakörök, amelyek kiegészítik a könyv más fejezeteiben szereplő közpolitikai kódkönyvet. Ilyen például az időjárás és természeti katasztrófák (26) vagy a sport hírek (29), amelyekre vonatkozóan néhány kivételtől eltekintve minden precision-érték meghaladta a 75%-os küszöböt. Ezek elemszáma összesítve a harmadik kör után 3733, és a 10. táblázatban illusztrált logika alapján 1431 kódolt fájlal bővült a tanulólthalmaz. Ez összességében pedig 5164 darab speciálisan médiatartalmú cikket jelent (14. táblázat a Mellékletben).

A hólabda-módszer eddig ismertetett logikája alapján tehát a kezdeti rendelkezésre álló 11 342 darab kézzel kódolt cikkből álló adatbázis nagysága 24 049-re növekedett a négykörös bővítés után. Bár az eredmények biztatóak, azt fontos megjegyezni, hogy a folyamat reprodukciója csak érdemi számítási kapacitás⁸ és a program

⁸ Windows 10 operációs rendszeren, R 3.4.0 verzió alatt, Intel i7 processzor és 32 GB RAM belső memóriával rendelkező számítógép segítségével.

futásának szakértői felügyelete mellett biztosítható: az egy kategóriába való besorolás időtartama tapasztalataink szerint ugyanis egy és másfél óra között ingadozott.

A teljes változat

Kódolási módszerünk továbbfejlesztésének következő lépése az volt, hogy az iterációk eredményeit aggregálva végeztük a mintavételt és az ellenőrzést. Ez azt jelentette, hogy körönként – ami az iterációk egyszeri elvégzését jelenti minden lehetséges kódra – az összes besorolt cikkből vettünk egy $N = 500$ elemű véletlen mintát, és erre vizsgáltuk meg a kézi validálás eredményeit. Ha ez az érték elérte a 75%-os küszöböt, akkor az adott körben besorolt cikkeket hozzávettük a tanulólthalmazhoz. Két kör bővítés alapján a 10. táblázatban látható módon alakult a tanulólthalmaz elemszáma.

10. táblázat. Az aggregált besorolásokból vett véletlen minta ellenőrzése utáni elemszám

Témakör	Elemszám
Makrogazdasági politika	2761
Emberi jogok	658
Egészségpolitika	1439
Agrárpolitika	806
Foglalkoztatáspolitiká	674
Oktatáspolitiká	970
Környezetpolitika	286
Energiapolitika	642
Bevándorláspolitiká	143
Közlekedéspolitiká	1111
Igazságügy és büntetőpolitika	1043
Szociálpolitika	401
Területpolitika és lakásügy	568
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	814
Honvédelem	810
Tudomány- és technológiapolitika	816
Külgazdasági politika	152
Külpolitika	7535
Kormányzati működés	2037
Földpolitika és természeti erőforrások	136
Kulturális politika	397
Összeg	24 199

Itt is fontos hozzátenni, hogy a módszer alkalmazása során az adatbázis aktuális verziójában 6130 médiatartalmú cikk található, amelyből az utolsó két bővítés alkalmával 966 fájl került bele újonnan a tanulóhalmazba. A 11. táblázat alapján az is látható, hogy a külpolitika felülreprezentált (75 35 fájl a 24 199-ből), és ez már a kezdeti tanulóhalmazban is tapasztalható volt. Ideális esetben kiegyensúlyozott lett volna az egyes kódokba tartozó szövegek számának eloszlása – a kezdeti alacsony algoritmusi hatékonyságot pedig részben e kiegyensúlyozatlan szerkezettel lehet magyarázni. A teljes változat futtatása nyomán a találatok aránya minden körben egyre csökkent. A 11. táblázat szerinti állás után már csak elvétve voltak új találatok, ezért a bővítési folyamatot lezártuk és a 30 329 fájlból álló kibővített tanulóhalmaz alapján soroltattuk be a Népszabadság-korpusz maradék elemeit. Ezt követően a kézi ellenőrzés fényében arra a következtetésre jutottunk, hogy a 19-es kódba sorolt elemeken kívül a többi adat használható.⁹

A többi kódba besorolt elemekből egy $N = 500$ elemű véletlen mintát vettünk, amelyben 70% pontossággal helyesen szerepeltek a kiosztott kódok. Tehát összességében a bővítések után $N = 37\,143$ lett a kibővített tanulóhalmaz nagysága, amelyből 18 545 darab a kézzel kódolt és ellenőrzött fájlok száma, míg a maradék 18 598 darab valószínűségi minta alapján került a tanulóhalmazba.

4. A hólabda-eljárás és alkalmazásának eredményei

Összességében tehát 37 143 kódolt fájlból áll a folyamat végén a CAP kódolt Népszabadság-adatbázisa. Ebből az adatbázisból az elemszámmal arányos rétegzett mintát vettünk – ez minden kategória esetén 10%-ot jelentett. Ez a 10%-os véletlen minta egy megbízható végső validálását jelentette az adatbázisnak. Ezek alapján azt mondhatjuk, hogy a fejezetben ismertetett eljárás alapján létrehozott adatbázis átlagosan 73,7% pontossággal tartalmazott helyesen kiosztott kódokat, ami csak kevesebb mint 2 százalékponttal maradt el az előzetesen előírt szinttől.

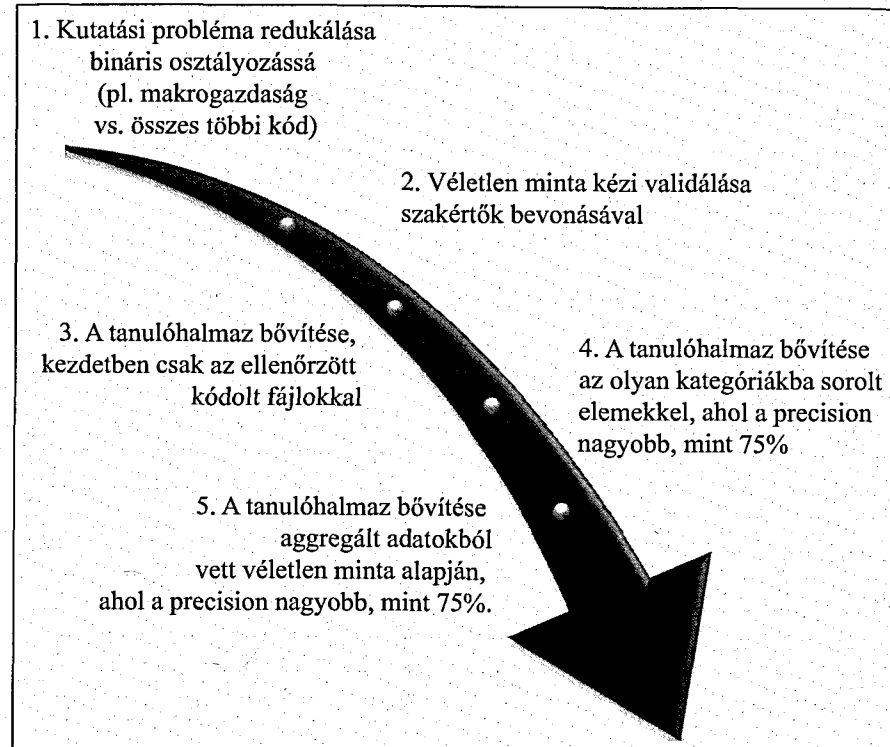
Fontos azt is hangsúlyozni, hogy az átlag mögött a találati arány (precision) kódonként eltérő (11. táblázat).

11. táblázat. A végleges média-adatbázis ellenőrzésének eredménye

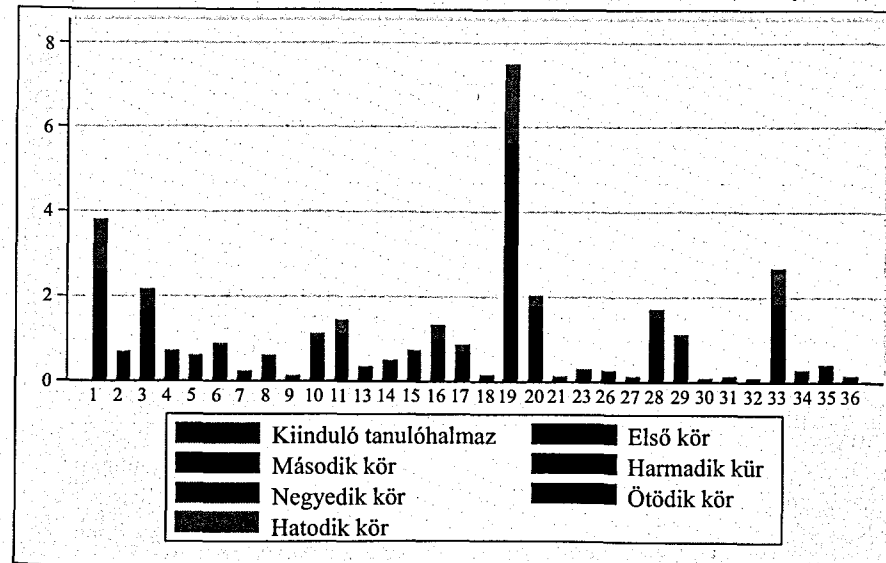
A kézi validálás eredménye kódcsopontonként
90% feletti találatok: 3, 5, 6, 8, 16, 21, 26, 28, 31, 33, 34
80% feletti találatok: 3, 4, 7, 9, 10, 12, 13, 15, 17, 30, 35, 36
75% feletti: 13, 23, 27
70% feletti: 20
60% feletti: 19 (65,2%)
50% feletti: 1 (58,9%), 18 (50%)
50% alatti: 29 (39,2%), 90 (0%), 99 (0%)

⁹ A 19-es kódba sorolt elemeket tehát nem tekintettük besoroltnak, hiszen látszólag úgy működött, mint egy „olvasztógépy” – az algoritmus számára nem besorolható elemek kerültek ebbe bele.

2. ábra. A tanulóhalmaz hólabda-eljárással történő bővítésének folyamata



3. ábra. A tanulóhalmaz hólabda-eljárással történő bővítésének eredményei



A 2. ábrán összegezve találhatók az általunk kifejlesztett módszer lépései, a 3. ábrán pedig az egyes bővítési körökben az adott körben besorolt fájlok számának alakulása. Látható, hogy az újabb körök számos kód esetében érdemben bővítették a tanulóhalmaz elemszámát.

12. táblázat. A tanulóhalmaz kézi ellenőrzés nélküli bővítésének eredménye

	Kiinduló tanuló halmaz	Első kör után	Második kör után	Harmadik kör után	Negyedik kör után
Makrogazdasági politika	1134	1791	1997	2112	2156
Emberi jogok	561	614	637	643	646
Egészségpolitika	887	1328	1411	1449	1460
Agrárpolitika	483	698	746	774	791
Foglalkoztatáspolitiká	522	581	595	602	602
Oktatáspolitiká	589	871	890	896	897
Környezetpolitika	244	267	278	281	281
Energiapolitika	447	571	622	644	649
Bevándorláspolitiká	123	135	142	145	146
Közlekedéspolitiká	548	988	1116	1182	1219
Igazságügy és büntetőpolitiká	758	968	1044	1074	1080
Szociálpolitika	352	384	389	390	390
Területpolitika és lakásügy	440	485	489	489	489
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	636	730	755	770	772
Honvédelem	399	746	867	925	950
Tudomány- és technológiapolitika	451	713	796	830	841
Külgazdasági politika	144	167	171	171	173
Külpolitika	876	2713	3649	4438	5004
Kormányzati működés	1278	1523	1643	1726	1764
Földpolitika és természeti erőforrások	132	132	132	132	132
Kulturális politika	376	387	387	388	388
Összeg	11 380	16 792	18 756	20 061	20 830
bővítés		5412	1964	1305	769

Eredményeink összegzésének utolsó lépésében azt vizsgáljuk, hogy az automatizálás során a kézi validálás mekkora szerepet töltött be, azaz, hogy a humán kutatói erőforrás helyettesíthető-e gépi eljárással. E kérdés vizsgálata érdekében a kutatási folyamatot az elejétől kezdve annyi módosítással reprodukáltuk, hogy a hólabda-módszer során a lekódolt fájlokat automatikusan (kézi ellenőrzés nélkül) belevettük

a tanulóhalmazba.¹⁰ Az így teljesen automatizált bővítés folyamatát tükrözi a 12. táblázat.

Látható, hogy a bővítés során az újabb körökkel a találati arány folyamatosan csökken. Ezt persze a kézzel támogatott hólabda-módszer esetén is megfigyelhettük, ugyanakkor ott csak lényegesen később lépett be a csökkenés. Összehasonlításképpen ott a bővítés végén a 23-as topikig bezáróan 27 794 kódolt fájl állt rendelkezésünkre, míg az automatizált módszernél a negyedik kör végén 21 995 volt a kódolt fájlok száma, és a találati arány gyorsabban romlott. A kézi validálás hozzáadott értékét itt a mintavételi hiba kontroll alatt tartása jelenti.

13. táblázat. Az automatizált eljárás eredményeinek átfedése a hólabda-módszerrel

	A kézzel támogatott hólabda-módszer eredménye	Az automatizált módszerrel kialakított tanulóhalmaz	Az automatizált módszer elérése a kézi validálással szemben	Automatizált adatbázis százelekes egyezése a kézi validálással
Makrogazdasági politika	2049	2156	4,96%	40,65%
Emberi jogok	599	646	7,28%	96,30%
Egészségpolitika	1412	1460	3,29%	87,32%
Agrárpolitika	741	791	6,32%	85,57%
Foglalkoztatáspolitiká	573	602	4,82%	89,11%
Oktatáspolitiká	870	897	3,01%	90,16%
Környezetpolitika	251	281	10,68%	83,39%
Energiapolitika	578	649	10,94%	91,75%
Bevándorláspolitiká	127	146	13,01%	96,21%
Közlekedéspolitiká	1132	1219	7,14%	88,65%
Igazságügy és büntetőpolitiká	999	1080	7,50%	75,28%
Szociálpolitika	372	390	4,62%	91,18%
Területpolitika és lakásügy	449	489	8,18%	92,58%
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	685	772	11,27%	76,62%
Honvédelem	799	950	15,89%	98,52%
Tudomány- és technológiapolitika	759	841	9,75%	87,14%
Külgazdasági politika	146	173	15,61%	92,99%
Külpolitika	4782	5004	4,44%	62,36%
Kormányzati működés	1635	1764	7,31%	61,70%
Földpolitika és természeti erőforrások	105	132	20,45%	91,30%
Kulturális politika	276	388	28,87%	87,62%
Összeg	19 339	20 830	7,16%	69,58%

¹⁰ A tapasztalatok alapján a 19-es kódba sorolt 2010 és 2014 közötti cikkeket kivettük az adatbázisból.

A kézi validálás hozzáadott értékét vizsgálhatjuk a hólabda-módszerrel létrehozott adatbázis és az újrafuttatott algoritmus eredménye közötti eltérés alapján is. A 13. táblázat az újrafuttatott algoritmus és a hólabda-módszerrel létrehozott halmaz egyezésének fokát mutatja kódonkénti bontásban.

Elmondható, hogy az automatizáltan lekódolt 20 830 fájlból 19339 darab egyezett a kézzel támogatott média-adatbázissal. Ez azt jelenti, hogy csupán az automatizáltan kiosztott kódok 7,16%-a nem egyezett meg a hólabda-módszerrel létrehozott adatbázissal. Ahogy megszokhattuk, kódonként változik az eltérések aránya: a legnagyobb eltérés a kultúránál, míg a legkisebb az oktatáspolitikai területén volt.

A táblázat utolsó oszlopa azt mutatja meg, hogy az automatizált folyamattal létrehozott adatok milyen mértékben egyeznek a kézi validáláson alapuló halmazzal: a 23-as kódig bezáróan az adatbázis 69,58%-át volt képes reprodukálni az újrafuttatott algoritmus. Ha az összes kódot – az említett médiakódokat is – figyelembe vesszük, akkor az újrafuttatott algoritmus az adatbázis 73,25%-át volt képes reprodukálni. Ez alapján egyértelmű, hogy hasznos volt beiktatni a kézi validálást a folyamatba: az automatizált folyamat során kevesebb adatot tudtunk előállítani, és az ellenőrzés során kordában tudtuk tartani az esetleges hibás besorolásokat, ami pontosabb előrejelzéshez vezetett.

5. Összegzés

E fejezetben áttekintettük a szövegbányászat alapfogalmait és bemutattuk egy felügyelt tanulási osztályozási eljárás eredményeit. A kvantitatív szövegelemzés magyar nyelvű szakirodalma még gyerekcipőben jár, kutatásunk pedig ezen belül is egy viszonylag frissnek számító területet vizsgált.

Az amerikai és a magyar kutatási eredményeket összehasonlítva a következőket állapíthatjuk meg. Az amerikai törvényjavaslat-korpuszból vett $N = 190\,000$ -es véletlen minta gépi besorolása nem volt teljes mértékben tökéletes: az algoritmus 87,4%-os pontossággal jelezte helyesen előre a kiosztott értékeket. A szerzők ugyanakkor egyértelművé tették, hogy ahogy a kézi kódolással, úgy a gépi kódolás esetén sem elvárható a 100%-ban pontos előrejelzés (Hillard et al., 2007: 16.). Ezt a megállapítást a mi kutatásunk is igazolta: a magyar nyelvű szövegek esetén sem volt lehetséges a hiba nélküli gép általi kategorizálás. A legjobbnak bizonyult Support Vector Machine algoritmus segítségével átlagosan 79%-ban tudta a modell helyesen reprodukálni a kézzel kiosztott kódot.¹¹

Hillard és társai azt is megjegyezték, hogy a hibák lehetséges forrása nem mindig a géptől eredeztethető. A kézi kódolásra épülő tanulóhalmaz megbízhatósága is döntő szempont – ez a magyar kutatás során rendelkezésre álló tanulóhalmaz esetén is egy nyitott kérdés volt, hiszen csak egyszeresen volt lekódolva kézzel a tanulóhalmaz.

¹¹ E változat statisztikai értékei: Precision 0,79, Recall 0,41, F-Score 0,51. A tanulóhalmaz elemszáma 11 342, a kategóriák száma 31.

Mindemellett számos technikai problémával szembesültünk: a kutatás során az R és a Windows látszólagos összeférhetetlensége a memóriahasználat maximalizálása esetén sokszor hátráltatta a programok futását, illetve a magyar nyelv nyelvtani sajátosságai is bonyolították a feladatot. A technikai nehézségeken kívül számos elméleti megfontolást kellett átgondolnunk: a sok kategóriára épülő klasszifikáció a szükségesnél rosszabb eredeti eredményei egy új eljárás kialakítását tették szükségessé.

A teljesen automatizált és a kézi validálással kiegészített tanulóhalmaz-bővítési eljárások összehasonlításának legfontosabb tanulsága az, hogy habár a kézi validálás időigényesebb és lassabb folyamatot eredményez, az eredményeképpen létrejövő tanulóhalmaz nagyobb és megbízhatóbb lesz. A kézi és gépi kódolást kombináló eljárás eredménye tehát a felhasznált kutatási erőforrásokat is figyelembe véve kedvezőbb lett, mint ha tisztán kézi erővel vagy kizárólag automatizált gépi kódolásra épült volna a folyamat.

Melléklet

14. táblázat. Az automatizált besorolás bővítési folyamata számokban

	Initial	Első kör	Második kör	Harmadik kör	Negyedik kör
Makrogazdasági politika	1134	1791	1997	2112	2156
Emberi jogok	561	614	637	643	646
Egészségpolitika	887	1328	1411	1449	1460
Agrárpolitika	483	698	746	774	791
Foglalkoztatáspolitikai	522	581	595	602	602
Oktatáspolitikai	589	871	890	896	897
Környezetpolitika	244	267	278	281	281
Energiapolitika	447	571	622	644	649
Bevándorláspolitikai	123	135	142	145	146
Közlekedéspolitikai	548	988	1116	1182	1219
Igazságügy és büntetőpolitika	758	968	1044	1074	1080
Szociálpolitika	352	384	389	390	390
Területpolitika és lakásügy	440	485	489	489	489
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	636	730	755	770	772
Honvédelem	399	746	867	925	950



	Ini- tial	Első kör	Második kör	Harmadik kör	Negyedik kör
Tudomány- és technológiapolitika	451	713	796	830	841
Külgazdasági politika	144	167	171	171	173
Külpolitika	876	2713	3649	4438	5004
Kormányzati működés	1278	1523	1643	1726	1764
Földpolitika és természeti erőforrások	132	132	132	132	132
Kulturális politika	376	387	387	388	388
Időjárás és természeti katasztrófák	278	281	281	281	281
Balesetek, tüzesetek és más emberi tevékenységből eredő katasztrófák	211	211	212	212	212
Művészetek, kultúra, történelem, tudomány és szórakozás	1202	1445	1563	1630	1654
Sport hírek és szabadidő	585	803	851	863	868
Halálesetek, halálhírek és gyászjelentések	69	77	77	77	77
Egyházak és vallás	205	209	209	209	209
Politikai pártok	681	1388	1818	2071	2233
Bulvár hírek, hírességek	278	283	289	296	299
Bűnügyek	359	371	376	376	377
Politikai korrupció	144	145	147	148	148
Hírösszefoglalók, hírek röviden	10	10	10	10	10
Egyéb	9	9	9	9	9
Összeg	15 411	22 024	24 598	26 243	27 207
bővítés		6613	2574	1645	964

15. táblázat. A média-adatbázis és a teljesen automatizált folyamat összehasonlítása

	Média- adatbázisbeli elemszám	Automatizált folyamatbeli elemszám	Egyezés nagysága	Eltérés aránya a két kiosztott kódhoz képest
Makrogazdasági politika	5040	2156	2049	4,96%
Emberi jogok	622	646	599	7,28%
Egészségpolitika	1617	1460	1412	3,29%
Agrárpolitika	866	791	741	6,32%
Foglalkoztatáspolitikai	643	602	573	4,82%
Oktatáspolitikai	965	897	870	3,01%
Környezetpolitika	301	281	251	10,68%
Energiapolitika	630	649	578	10,94%
Bevándorláspolitikai	132	146	127	13,01%
Közeledéspolitikai	1277	1219	1132	7,14%
Igazságügy és büntetőpolitika	1327	1080	999	7,50%
Szociálpolitika	408	390	372	4,62%
Területpolitika és lakásügy	485	489	449	8,18%
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	894	772	685	11,27%
Honvédelem	811	950	799	15,89%
Tudomány- és technológiapolitika	871	841	759	9,75%
Külgazdasági politika	157	173	146	15,61%
Külpolitika	7668	5004	4782	4,44%
Kormányzati működés	2650	1764	1635	7,31%
Földpolitika és természeti erőforrások	115	132	105	20,45%
Kulturális politika	315	388	276	28,87%
Időjárás és természeti katasztrófák	353	281	260	7,47%
Balesetek, tüzesetek és más emberi tevékenységből eredő katasztrófák	162	212	119	43,87%
Művészetek, kultúra, történelem, tudomány és szórakozás	2217	1654	1470	11,12%
Sport hírek és rekreáció	3437	868	847	2,42%

	Média- adatbázisbeli elemszám	Automatizált folyamatbeli elemszám	Egyezés nagysága	Eltérés aránya a két kiosztott kódhoz képest
Halálesetek, halálhírek és gyászjelentések	65	77	65	15,58%
Egyházak és vallás	159	209	128	38,76%
Politikai pártok	1831	2233	1761	21,14%
Bulvár hírek, hírességek és „kis színes”	284	299	267	10,70%
Bűnügyek	668	377	368	2,39%
Politikai korrupció	154	148	137	7,43%
Hírösszefoglalók, hírek röviden	10	10	10	0,00%
Egyéb	9	9	9	0,00%
Összeg	37 143	27 207	24 780	8,92%

II. A MAGYAR KÖZPOLITIKAI ARÉNÁK NAPIRENDJE

4. Közvélemény-kutatások

Micsinai István

Jelen fejezetben a magyar CAP-projekt közvélemény-kutatási adatbázisát, valamint ennek alapján a belföldi közvélemény egyes közpolitikai ügyekkel kapcsolatos preferenciáit mutatjuk be. Amíg a négyévenkénti választások egy pillanatképet nyújtanak a pártokkal és programjukkal kapcsolatos közvélekedésről, a közvélemény-kutatások segítségével folyamatosan vizsgálható az egyes döntések és események kapcsán a választók véleménye.

A CAP-kutatásokban részt vevő országokban a közvélemény változását különböző módokon mérik. A legnagyobb adatbázist az amerikai CAP-csoport hozta létre (Heffington et al., megjelenés alatt), akik az 1936–1940-es elnöki ciklustól kezdődően közel hétszáz adatfelvételt kódoltak le mintegy harminc adatfelvételt végző cég kutatásából (az adatfelvételek nagyságrendileg felét a Gallup végezte¹). Az ún. legfontosabb problémákra (most important problems) vonatkozó alapkérdés („Ön szerint mi a legfontosabb probléma, amivel az ország szembesül napjainkban?”) az évek során időről időre változott (pl. a háború éve alatt külön kiemelték, hogy a háború megnyerésén kívül mi a legfontosabb), de tartalmilag minden esetben az időszak legfontosabb ügyeire utalt.

Az adatbázis a CAP-kódok mellett számos érdekes információt tartalmaz, így pl. a demográfiai változók mellett a kétezres évek utáni időszakra vonatkozóan elérhetőek a válaszadás mértékére vonatkozó adatok is. Négy közvélemény-kutató cég adatai azt mutatják, hogy 10-20 százalék között mozog a válaszadók aránya, ami jelzi, hogy ezeket az adatokat csak nagy erőfeszítések árán lehet összegyűjteni.²

Nagy-Britanniában egy hasonló nyitott kérdés segítségével vizsgálták a közvélemény változását: „Ön szerint mi a legfontosabb probléma, amivel országunk napjainkban szembesül?” (Jennings et al., 2013: 50.). A kérdésre adott válaszokat ezt követően lekódolták, majd a kutatások során ezt használták fel.³ A spanyol kutatók ugyancsak a nyitott kérdést alkalmazták, azzal a különbséggel, hogy három választ is meg lehetett adni. Az általuk feltett kérdés a következőképpen nézett ki: „Mit gondol, mi a legfontosabb probléma, amivel Spanyolország szembesül napjainkban? És a második, és a harmadik?” (Chaqués Bonafont, 2015: 27.). A spanyol kutatók a

¹ <http://news.gallup.com/poll/1675/most-important-problem.aspx>

² Miközben itt csak a CAP szemszögéből fontos aspektusokra térünk ki, a közhangulatra vonatkozó adatok felhasználása rendkívül sokrétű: az Egyesült Államokban így pl. gazdag szakirodalma van a „policy mood”-kutatásoknak, amelyek hosszútávú tendenciákat próbálnak megragadni pl. a Demokrata–Republikánus viszonylatban a közhangulat alakulásáról (ld. pl. Stimson, 1999).

³ Az amerikai kutatásokkal szemben itt nem tettek közzé információt, hogy mekkora volt a válaszadási arány. A hasonló kérdést alkalmazó hazai adatfelvételeknél azt tapasztaljuk, hogy a megkérdezettek kevesebb, mint fele válaszol a kérdésre, és még ezek között is találhatók jócskán olyanok, amelyek nem hordoznak érdemi jelentést, tehát a tényleges válaszadási arány tovább csökken.

nyitott kérdésem túl további öt kérdést is bevontak a kutatásukba.⁴ Az öt kérdés esetében az egyetértés mértékét vizsgálták, a különböző adatfelvételek összehangolására a walc-megoldást alkalmazták, amit a CAP-projekt kutatói közül többen is használtak már más kutatások során (Baumgartner et al., 2008; Broud et al., 2014).

A magyar CAP közvélemény-kutatási adatbázis

A magyar közvélemény-kutatási adatok a CAP adatbázisában három időszakra érhetőek el: 2004 és 2010 között egy hosszabb időtartamra, 2013–2014-ben és 2017–2018-ban pedig egy-egy rövidebb, kampányidőszaki felmérést végzett el a Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet (e fejezetben mindhárom időszak adataira kitérünk, legbővebben a 2004–2010 közötti periódusra). Az adatfelvételek átlagosan havonta történtek, de egyes hónapokban akár két adatfelvételre is sor kerülhetett, miközben a nyári időszakokban egyes hónapok kimaradtak. Az adatfelvételek 1200 fő megkérdezésével készültek: az első és a második periódusban tizenöt, a harmadikban tíz témával kapcsolatban kérték meg a válaszolókat az álláspontjuk kifejezésére.

Az első lépésben a megkérdezetteknek külön kellett választani azokat a témákat, amelyekről hallottak, illetve amelyekről nem. A második lépésben meg kellett nevezniük öt fontos ügyet, végül a harmadik lépésben ebből az ötből kellett megnevezniük a legfontosabbat. A kérdőívben megtalálható kérdéseket a CAP munkatársai a Mediánnal egyeztetve állították össze az időszak legfontosabb hírei alapján.

Amennyiben egy téma hosszabb ideig (több hónapig) is napirenden volt, több adatfelvétel során is meg lehetett jelölni – mint azt majd később látni fogjuk, a 2008-as pénzügyi válság közel egy éven keresztül szerepelt az adatfelvételeken. A közvélemény-kutatások kérdéseinek (pl. „Magyarországot is elérte a nemzetközi pénzügyi válság”), közpolitikai kategóriákba való besorolása során több más adatbázishoz hasonlóan kettős vak kódolást alkalmaztunk. Mindemellett a fentiekből látható, hogy a brit és a spanyol, illetve a hazai közvélemény-kutatási adatok között van egy jelentős különbség: míg az első két esetben az adatfelvételek nyitott kérdésekre épülnek, addig a magyar adatfelvétel során előre definiált ügyek vizsgálatára került sor.

Közpolitikai témák a közvélemény-kutatásokban

Az 1. táblázatban a vizsgált időszak során megjelent témák közpolitikai kódok szerinti eloszlása látható. A százalékos megoszlás alapján legnagyobb arányban a makrogazdaságot érintő témák jelentek meg a felmérésekben, több mint száz témá-

⁴ 1. Kérem, gondoljon a gazdasági helyzetre, milyennek mondaná? Nagyon jó–jó–átlagos–rossz–nagyon rossz; 2. Kérem, gondoljon a politikai helyzetre, milyennek minősítené? Nagyon jó–jó–átlagos–rossz–nagyon rossz; 3. Mindent egybe véve, milyennek minősítené a kormány teljesítményét? Nagyon jó–jó–átlagos–rossz–nagyon rossz; 4. Mindent figyelembe véve, mit mondana, az ország javára, vagy hátrányára vált az Európa Unió tagság? 5. Általában véve hogyan látja, az Európa Unió tagság az egy jó dolog–rossz dolog–se nem jó, se nem rossz?

ba vágó esetre kérdeztek rá a vizsgált időszakban. Kimagaslóan nagy számban vannak jelen még az egészségügyi és az igazságügyi témák.

1. táblázat. Közpolitikai témák a közvélemény-kutatási adatbázisban⁵

	Összes téma, 2004–2010		Összes téma, 2013–2014	Összes téma, 2017–2018	Legfontosabb három téma, 2010–2014		Legfontosabb/ összes, 2004–2010
	N	%	N	N	N	%	%
Makrogazdasági politika	127	17,0	4	0	52	28,6	41
Emberi jogok	55	7,4	0	7	2	1,1	4
Egészségpolitika	97	13,0	0	1	45	24,7	46
Agrárpolitika	35	4,7	2	0	16	8,8	46
Foglalkoztatáspolitik	27	3,6	1	0	8	4,4	30
Oktatáspolitik	11	1,5	0	1	1	0,5	9
Környezetpolitika	21	2,8	0	1	2	1,1	10
Energiapolitika	39	5,2	0	1	20	11,0	51
Bevándorláspolitik	3	0,4	0	1	0	0,0	0
Közlekedéspolitik	50	6,7	2	2	3	1,6	6
Igazságügy és büntetőpolitika	86	11,5	2	1	11	6,0	13
Szociálpolitika	4	0,5	0	0	1	0,5	25
Területpolitika és lakásügy	9	1,2	4	0	3	1,6	33
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	35	4,7	0	0	1	0,5	3
Honvédelem	26	3,5	1	1	6	3,3	23
Tudomány- és technológiapolitika	7	0,9	0	0	0	0,0	0
Külgazdasági politika	0	0	0	0	0	0	0
Külpolitika	59	7,9	10	4	3	1,6	5
Kormányzati működés	56	7,5	2	4	8	4,4	14
Földpolitika és természeti erőforrások	1	0,1	0	1	0	0	0
Kulturális politika							
Összesen	748	100	28	25	182	100	-

⁵ A szürkével jelölt témák aránya magasabb a legfontosabb három téma körében.

A témák gyakorisága a kérdőíveken önmagában csak a választási lehetőségekről ad információt, ezeknek a közvélemény által érzékelt fontosságáról viszont nem. Ez utóbbit kétféleképpen is meghatározhatjuk az empirikus adatok fényében. Egyfelől minden hónapból megadhatjuk a három legfontosabb (leggyakrabban kiválasztott) témát, függetlenül attól, hogy a megkérdezettek hány százaléka tartotta fontosnak. Másfelől alkalmazhatunk egy küszöbértéket, s például csak a megkérdezettek legalább hatvan százaléka által fontosnak tartott témákat vonjuk be az elemzésbe. Ez utóbbi megközelítésnek természetesen az a következménye, hogy az egyes hónapokból változó számú elem került a mintába, és előfordulhatnak akár olyan hónapok is, amikor nem volt olyan téma, ami fontosnak minősült volna.

Az első megközelítés eredményeit, a minden hónapból kiemelt három legfontosabb téma közpolitikai kódjainak az eloszlása az 1. táblázat második felében látható. A kérdőív témáihoz hasonlóan a makrogazdaság továbbra is a legnagyobb arányban megtalálható téma maradt, de a válaszadók részéről arányaiban jóval nagyobb súlyt kap az egészségügy, az energiapolitika és a mezőgazdaság is. Szürkével jelöltük azokat a sorokat, ahol az empirikus adatfelvétel tükrében egy téma kérdőíves jelenlétéhez képest felülreprezentált. Ez hat témára igaz, a már említettek mellett a lakástügyek és a munkatügyek vannak jelen, de ezek aránya kisebb, mint öt százalék. Mindebből levonható, hogy egyrészt a közpolitikai témák jelentős része már az alapsokaságban is csak öt százalék alatti arányban található meg, míg a fontosnak ítélt témákban az 5% feletti megjelenésű témák száma még nagyobb, ami néhány közpolitikai téma dominanciáját jelzi. (A fontosnak ítélt ügyek között a makrogazdaság, az egészségpolitika, az agrárpolitika és az energiapolitika a válaszok 73 százalékát fedi le, míg a kérdőívekben csak negyven százalékot).

A táblázat utolsó oszlopában található a fontos és az összes szakpolitikai téma aránya, ami azt mutatja meg, hogy egy adott közpolitikai területhez tartozó ügyek mekkora valószínűséggel kerülnek a legfontosabb témák közé. A hat kiemelt téma itt egyharmad és 50% közötti mértékben jelenik meg. Az energiapolitika esetében pl. látható, hogy ugyan a kérdőívben relatíve ritkán szerepel, de amikor megjelenik, akkor a téma a legfontosabbak közé kerül. Ugyancsak magas arányban lesz legfontosabb téma az egészségpolitikából és az agrárpolitikából (46-46 százalék), illetve a makrogazdasági politikából (41%).

A 2. táblázat második oszlopában az összes kérdésre vetítve látható, hogy az egyes közpolitikai területekhez tartozó ügyek átlagosan mekkora mértékben minősültek fontosnak a közvélemény számára. A sorrend döntően megegyezik a három legfontosabb ügy kapcsán bemutatott sorrenddel: lefelől az energiapolitika található, mint az egyetlen ötven százalék felett kiválasztott témakör. Utána a mezőgazdaság, az egészségügy, a makrogazdaság és a szociálpolitika található, illetve a lakástügy a maga negyven százalékával.

A táblázat harmadik és negyedik oszlopában a megkérdezettek legalább ötven százaléka által fontosnak ítélt szakpolitikák elemszáma és százalékos megoszlása látható. Összességében megállapítható, hogy a két módszer (a legfontosabb három téma, illetve a legalább ötven százalék által megjelölt témák) alkalmazásával nagyon hasonló eredmény született. Az első esetben 182, a második esetben 186 ügy felelt meg a

kritériumoknak, az ezek közpolitikai besorolása alapján kialakuló ranglista első négy témájának sorrendje megegyezik, valamint ennek a négy témának az aránya a legfontosabb ügyek között az első modell esetében 73, a második modellnél 72 százalék.

2. táblázat. A közpolitikai területek fontossága

Közpolitika	Átlag (alapadatok)	Legalább 50%-ban megjelölt ügyek (N)	Legalább 50%-ban megjelölt ügyek (%)
Makrogazdasági politika	45	51	27
Emberi jogok	23	2	1
Egészségpolitika	48	46	25
Agrárpolitika	48	17	9
Foglalkoztatáspolitiká	39	8	4
Oktatáspolitiká	27	1	1
Környezetpolitika	29	2	1
Energiapolitika	54	20	11
Bevándorláspolitiká	22	0	0
Közlekedéspolitiká	22	0	0
Igazságügy és büntetőpolitika	29	11	6
Szociálpolitika	44	1	1
Területpolitika és lakástügy	40	3	2
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	26	1	1
Honvédelem	33	7	4
Tudomány- és technológiapolitika	24	0	0
Külgazdasági politika	0	0	0
Külpolitika	27	7	4
Kormányzati működés	29	9	5
Földpolitika és természeti erőforrások	33	0	0
Kulturális politika	0	0	0
Összesen		186	100

A 2004 és 2010 közötti időszak tíz legfontosabb ügyét az 3. táblázat mutatja be. Az itt található esetek közül ötben a nemzetközi válság magyarországi hatásai kaptak kiemelkedő figyelmet: 2008 novemberében és decemberében valamint 2009. február és április között a megkérdezettek 86-93 százaléka állította a témáról, hogy fontos. A fennmaradó öt téma között a gázellátás, a gáz és a távfűtés ára, valamint a 2004-es népszavazás található.

3. táblázat. A 2004 és 2010 közötti időszak legfontosabb ügyei

Ügy (a kérdőív szerinti kérdésben)	Dátum	%	Közpolitika
Magyarországot is elérte a nemzetközi pénzügyi válság.	2008. nov.	92,8	Makrogazdaság
Magyarországon is érezteti hatását a nemzetközi pénzügyi válság.	2009. febr.	91,7	Makrogazdaság
Az orosz és az ukrán felek vitája miatt veszélybe került Magyarország gázellátása.	2009. jan.	90,1	Energiapolitika
Ismét emelkedett a gáz és a távfűtés ára.	2008. szept.	87,9	Energiapolitika
Magyarországon is érezteti hatását a nemzetközi pénzügyi válság	2009. ápr.	87,8	Makrogazdaság
Magyarországon is érezteti hatását a nemzetközi pénzügyi válság.	2009. márc.	87,7	Makrogazdaság
Lejárt szavatosságú élelmiszereket címkézett át, és hozott újra forgalomba egy törökbálinti cég.	2007. jan.	87,2	Agrárpolitika
Magyarországot is elérte a nemzetközi pénzügyi válság.	2008. dec.	86,6	Makrogazdaság
Éles vita alakult ki a december 5-ei népszavazás témáiról, a kettős állampolgárságról és a kórházprivatizációról.	2004. dec.	85,9	Emberi jogok
Júliustól közel 10 százalékkal emelkedik a lakossági gáz ára.	2008. jun.	85,1	Energiapolitika

Közpolitikai dinamika a közvélemény-kutatások fényében (2004–2010)

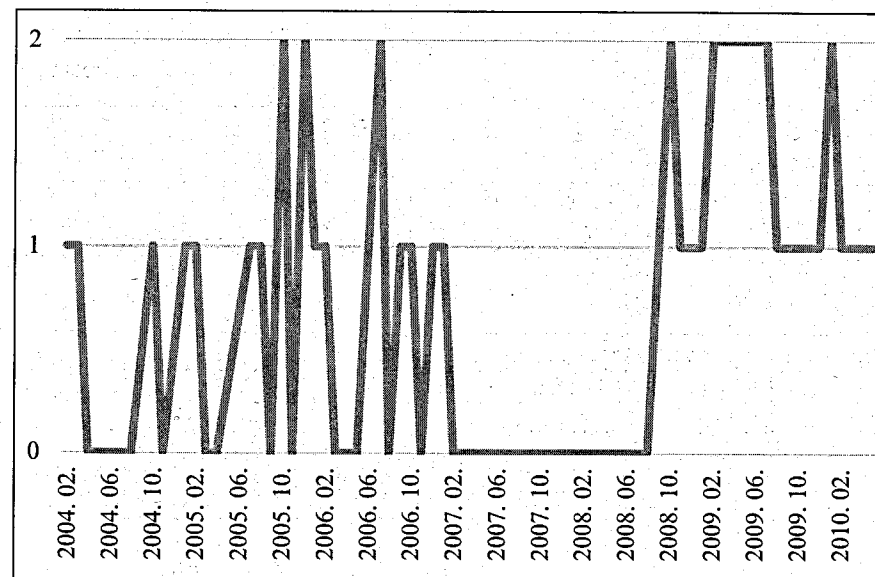
Az 1., 2. és 3. táblázat a különböző közpolitikai területek és ügyek médianapirenden belüli arányát mutatta meg. Arra vonatkozóan ugyanakkor nem adtak információt, hogy a 2004 és 2010 közötti hat év során hogyan alakult a fontosságuk. A következőkben így a fent fontosként meghatározott négy közpolitikai terület közvélemény-kutatásokban megfigyelhető időbeli változására térünk ki.

Makrogazdasági politika

Az adatok áttekintése során már ismertettük, hogy a közpolitikai témák között a makrogazdasággal kapcsolatosak találhatók meg a legnagyobb arányban. Az 1. ábrán látszik, hogy a téma jelenléte a legfontosabb ügyek között nem folytonos, hanem

három jól elkülöníthető periódusra osztható fel. A vizsgált időszak elején, 2004 és 2007 között folyamatosan jelen van a közbeszédben (az adócsökkentések, az államháztartási hiány, a közmű-, gáz- és gyógyszerárak emelkedése volt napirenden), majd 2007 januárja és 2008 szeptembere között teljesen háttérbe szorul, és egyetlen hónapban sem jelenik meg. A helyzet 2008 szeptemberétől fordul meg drasztikusan, a világgazdasági válság kirobbanásától kezdődően újból visszakérül a napirendre, és jóval nagyobb intenzitással (a kezdeti hároméves szakasz húsz témájával szemben, a zárószakasz alig két éve alatt harminc esetben) volt jelen, mint korábban.

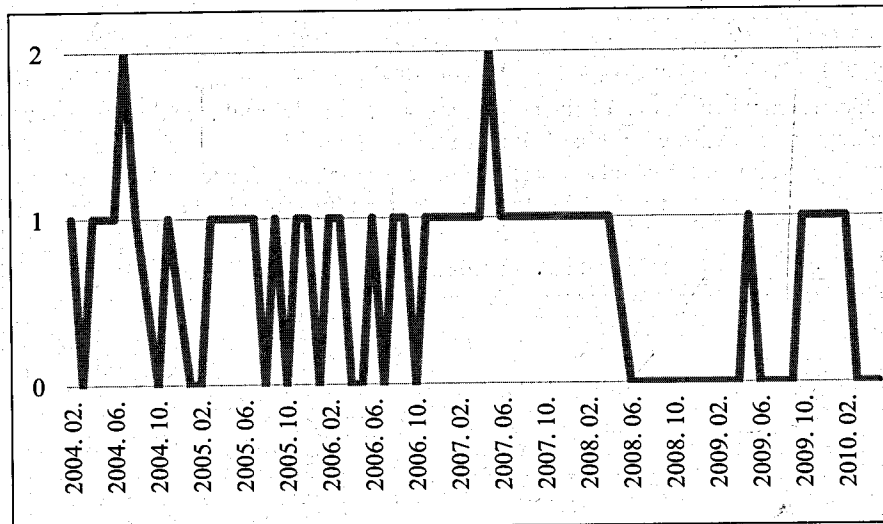
1. ábra. A makrogazdasággal kapcsolatos „legfontosabb témák” (2004–2010)



Egészségpolitika

A második Gyurcsány-kormány idejének egyik legfontosabb ügye az egészségügyi reform volt, amelyet végül a 2008 áprilisi „vizitdíjas” népszavazást követően leállítottak, és ami az SZDSZ koalícióból való kilépéséhez vezetett. A második ábrán ez a folyamat jól nyomon követhető: 2004 és 2008 áprilisa között folyamatosan napirenden volt az egészségügy kérdése, a népszavazást követően azonban jó időre eltűnik a közbeszédből. 2009 végén–2010 elején az új típusú influenza-védőoltásához való hozzáférés, illetve az influenza által okozott halálesetek kapnak nagy figyelmet, de ez már független volt a kormány reformterveitől.

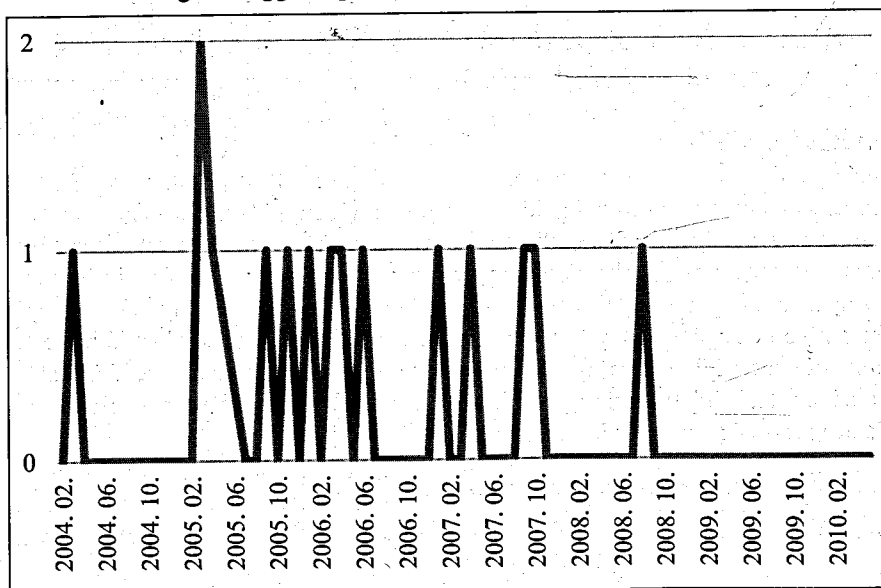
2. ábra. Az egészségügygel kapcsolatos „legfontosabb témák” (2004–2010)



Agrárpolitika

A 3. ábra a mezőgazdasággal kapcsolatos ügyeket mutatja. Itt megszakítottan ugyan, de a téma folyamatos jelenléte látható. A téma folyamatos fontossága ugyanakkor az egészségügygel szemben változatos ügyeket takar.

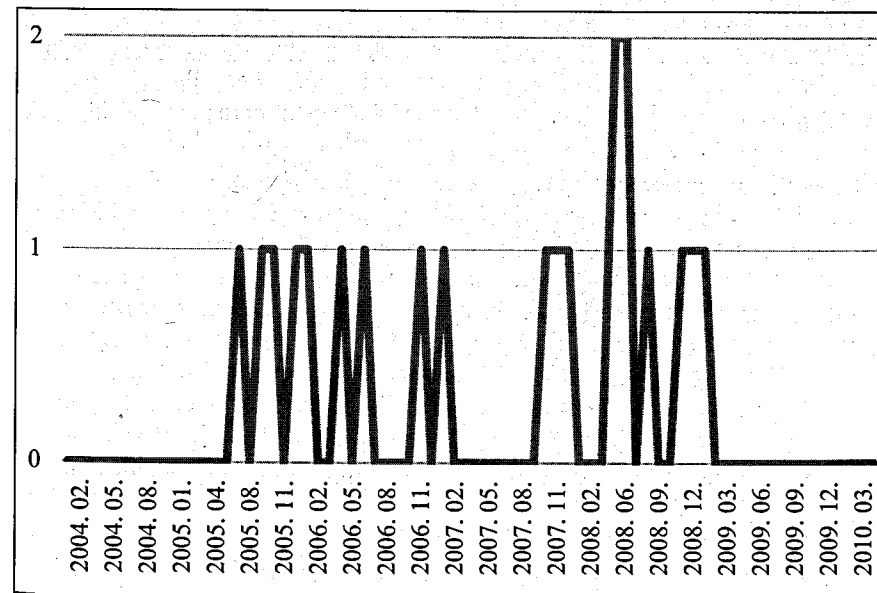
3. ábra. A mezőgazdasággal kapcsolatos „legfontosabb témák” (2004–2010)



A vizsgált időszak legfontosabb kérdése a gazdaszervezetek demonstrációi, Budapestre vonulásuk (emlékeztet a traktorok kitiltása a fővárosból), majd a kormány és a gazdák megállapodása volt 2004 eleje és 2005 áprilisa között – ez jól leolvasható az ábra bal oldaláról. A későbbi időszak ügyei függetlenek egymástól: megjelennek élelmiszerbiztonsággal kapcsolatos ügyek (karácsony előtt az ellenőrzések során nagy mennyiségű romlott élelmiszert foglaltak le a hatóságok; kétes eredetű húskészítmények lefoglalása; lejárt szavatosságú élelmiszerek átcímkezése), de csak egyedi esetek kapcsán. A mezőgazdaság esetében tanulságként azt lehet levonni, hogy míg a makrogazdaság és az egészségügy területén a vizsgált időszakban hosszabb ideig jelenlévő ügyek határozzák meg a közbeszédet, itt a gazdatüntetések leszámítva egymástól független esetekről van szó.

Energiapolitika

4. ábra. Az energiapolitikával kapcsolatos „legfontosabb témák” (2004–2010)



Az energiapolitika témája a közvélemény-kutatások során vizsgált kérdések tekintetében két témából áll: az üzemanyagok ára, valamint a gázellátás biztosítása az orosz-ukrán-vita fényében (2006 és 2009 első két hónapja). Ez alapján már jobban érthető, hogy – visszatekintve a fejezet elejére – miért az energiapolitika az a terület, amely legnagyobb arányban került a legfontosabb három téma közé: ezek az ügyek az állampolgárok széles körét érintik.

Összegzés

A közvélemény-kutatások adatainak elemzése során két módszert is alkalmaztunk a legfontosabb témák azonosítására (a három legfontosabb és az ötven százalék felett fontosnak minősített témák), és a két megközelítés nagyon hasonló eredményekre vezetett. A közvélemény-kutatásokban 2004–2010 között a huszonegy CAP főtemakörből négy emelkedik ki: makrogazdaság, egészségpolitika, agrárpolitika, energiapolitika – ez a négy téma a legfontosabb ügyek 73 százalékát fedi le. A témák dinamikáját vizsgálva azt találtuk, hogy a makrogazdaság 2004 és 2006, valamint 2008 vége és 2010 között kap nagy figyelmet, míg az első időszakban az államháztartás és az adópolitika kérdései, a másodikban a gazdasági válság kihívásai kerültek a középpontba.

Az egészségügy az MSZP–SZDSZ-kormány számára kulcsfontosságú volt, a koalíció felbomlásával ugyanakkor a kérdés eltűnt a napirendről. A mezőgazdaság alá besorolt ügyek a gazdatüntetések kezdeti időszakát leszámítva valójában nem szakpolitikai kérdésekről, hanem nagy hírértékű, megbotránkozást kiváltó élelmszerebiztonsági témák körül mozogtak, valódi trendet ez esetben nem lehet az adatok mögött találni. Az energiapolitika kapcsán a közvélemény-kutatások a benzinár-emelkedés fontosságát, és az orosz–ukrán konfliktus miatt a hazai gázellátás biztonságát emelték ki, de az események ezen a területen is inkább pontszerűnek minősíthetők.

5. Média

Micsinai István

A nemzetközi CAP-projektben a média hagyományosan az egyik legfontosabb adatbázis-fejlesztési területet jelentette. Spanyolországban a kutatók a 1996–2001 közötti időszakban vizsgálták az *El País* és az *El Mundo* nevű napilapokat (Chaqués Bonafont et al., 2015: 29.). Nagy Britanniában a *Times of London* az 1960–2008-as időszakban kizárólag a szerdai napokra fókuszálva (mivel ez a parlamenti kérdéseket követő nap az Egyesült Királyságban) vizsgálták (John et al., 2013: 52.). Az Egyesült Államokban a *New York Times*, Ausztráliában a *The Australian*-t vették górcső alá a kutatók. Ez utóbbit a constructed-week megoldással vizsgálták: ennek lényege, hogy egy adott héten csak egy napot választanak ki, pl. az első héten csak a hétfőt, a másodikon a szerdát, és így tovább, úgy, hogy egy teljes hét minden napja megtalálható legyen a mintavételben (Dowding–Martin, 2017: 181.).

A magyar CAP-projekt média-adatbázisa a két legnagyobb olvasottságú országos politikai napilap, a *Népszabadság* és a *Magyar Nemzet* címlapos cikkeit tartalmazza, előbbi az 1990–2014, utóbbit a 2002–2014-es időszakra vonatkozóan.¹ A nemzetközi projektben részt vevő országok esetében változó, hogy egy vagy két lapot elemeznek, Magyarország esetében a nagymértékű politikai polarizáltság miatt feltételezhető, hogy a két napilap egymástól jelentősen eltérő napirendet jelenített, így indokolt legalább két eltérő ideológiai alapállású újság vizsgálata.

A két napilap címlapjait három forrásból szereztük be. A *Magyar Nemzet* esetében az Országos Széchényi Könyvtár kértük fel, hogy szkennelje be a címlapokat, amelyeket ezt követően karakter-felismerő programmal (OCR) dolgoztunk fel, majd ennek eredményét manuálisan ellenőriztük. A *Népszabadság* esetében az Arcanum Adatbázis Kft. kutatásunk idején fejezte be a lap archiválását, amelyet így fel tudtunk használni az 1990-től 1994 első feléig tartó, majd a 2003–2014-es időszakhoz. Az Arcanum digitalizálási folyamata során kétrétegű pdf-fájlokat készített, amelyből az eredeti formátum megőrzése mellett másolhatóak voltak a cikkek. Az 1994 és 2002 közötti időszak tekintetében a *Népszabadság* kiadott egy saját archívum-CD-t, így ezen időszak kapcsán ebből a hivatalos forrásból nyertük ki a címlapos cikkeket.²

¹ Az adatbázis elkészítésében a kutatásvezetés mellett közreműködött: Borbás Imola, Böcskei Balázs, Cseke-Táskai Veronika, Decsi Dániel, Heffler Dávid, Horváth Roland, Kepe Nóra, Kovács Ádám, Kovács Attila, Kubik Bálint György, Laki Gergely, Lukács Adrienn, Mészáros Evelin, M. Balázs Ágnes, Micsinai István, Molnár Csaba, Nagy Tamás, Oross Dániel, Oszkó Attila, Patkós Veronika, Petrovics Péter, Pokorny Zsanett, Szepesi Nóra, Tóth Gergő, Török Olivér, Való Melinda, Varga Nikolett, Végh Pál Péter és Virrasztó Márton.

² Fontos megjegyezni, hogy a címlapos cikkek többsége tovább folytatódik a belső oldalakon. Az OSZK és az Arcanum adatbázisából címlapos cikként csak az első oldalon megjelenő tartalmat rögzítettük, míg a *Népszabadság* saját archív cd-jében a címlapos cikk teljes anyaga megjelent, tehát az is, amely a belső oldalakon volt megtalálható. A *Népszabadság* 1993. június 1-től rendelkezett két kiadással, mi az első – 2007-től a budapesti – kiadásokat dolgoztuk fel.

Az adatbázis

A média-adatbázis áttekintése során először bemutatjuk ennek változóit, majd kitérünk néhány fontosabb tartalmi sajátosságra a közpolitikai témák szempontjából. Az adatbázisban csak a hétfőtől péntekig terjedő napok kiadásai találhatók meg, a szombati lapszámok címlapos cikkeit nem rögzítettük (a szombati lapszámok címlapjai jelentősen eltérnek, több benne az átfogó, elemző cikk, valamint a hétvégi mellékletre utaló tartalom).

Az 53 316 cikket tartalmazó adatbázis változói között megtalálhatóak olyan, a cikket tartalmazó számról utaló adatok, mint a megjelenés dátuma, a megjelenés napja, illetve a vonatkozó parlamenti ciklus (a parlamenti ciklusok határának a kormányok hivatalba lépésének időpontját tekintettük). Rögzítettük a címlapok megjelenéseiben történő változásokat is. Az 1. táblázatból látható, hogy a vizsgált időszakban mindkét lap öt alkalommal változtatott designt, amelyek élettartama meglehetősen változó volt.

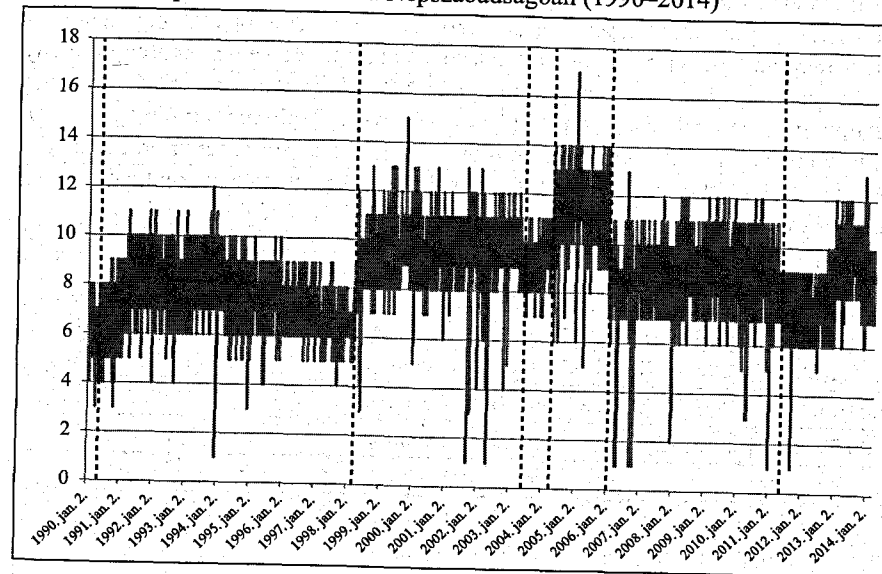
1. táblázat. A Magyar Nemzet és a Népszabadság layoutjának változása

Magyar Nemzet		Népszabadság	
Layout	Időtartam (év)	Layout	Időtartam (év)
	1990. 03–1991. 05		1990. 03–1998. 03
	1991. 06–1993. 10		1998. 03–2003. 04
	1993. 10–1998. 03		2003. 04–2004. 04
	1998. 03–2000. 04		2004. 04–2006. 01
	2000. 04–2003. 06		2006. 01–2011. 04
	2003. 06–2014. 03		2011. 04–2014. 03

A vizsgált időszak elején a Népszabadság sokáig nem változtatott, majd azt követően 1-5 évig volt állandó megjelenési formája. A Magyar Nemzet esetében ugyanez fordítva történt: a kétezres évek elejéig szintén 1-5 évente történt változás, majd utána 11 éven keresztül csak kisebb módosítások történtek a külalakban.

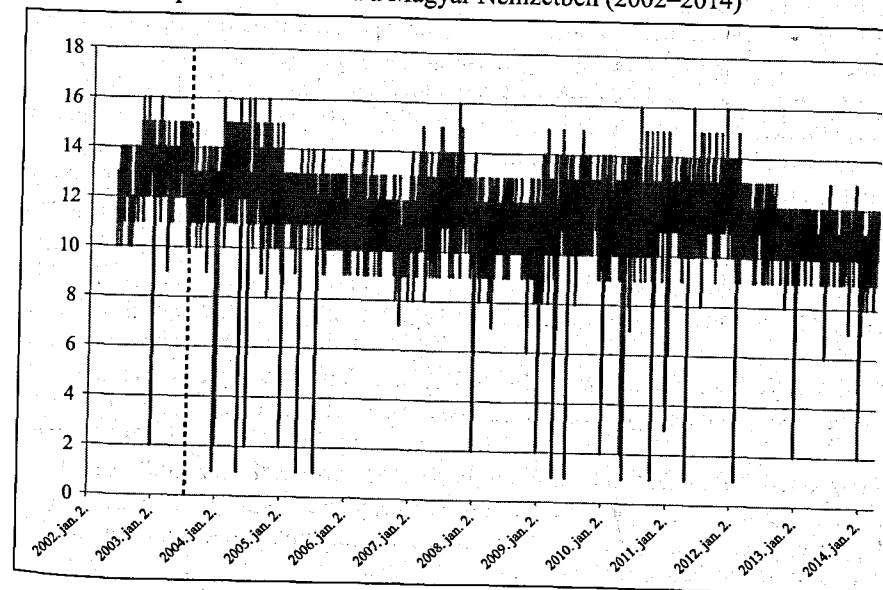
A layout struktúrájában történő változás nem kizárólag esztétikai kérdés, mivel a layout meghatározza a címlapos cikkek számát. Az 1. ábrán a Népszabadság címlapos cikkeinek száma látható az adatbázis 24 évére vetítve. A designváltások és a cikkek száma közötti változás világosan nyomon követhető. A kilencvenes évek végéig átlagosan nyolc, ezt követően kb. 2003-ig átlagosan tíz, 2004–2006 között tizenkettő, majd végül – egy rövidebb időszak visszacsúszása mellett – átlagosan kilenc cikk jelent meg a címlapon. (Az utolsó periódusban ugyan két időszak is megkülönböztethető az adatok alapján, de itt nem a lapszerkezetben, hanem a szerkesztési gyakorlatban történt változás.)

1. ábra. Címlapos cikkek száma a Népszabadságban (1990–2014)³



A Magyar Nemzet címlapos cikkeinek számában kisebb a mozgás, átlagosan 12 cikk jelent meg a címlapon (2. ábra).

2. ábra. Címlapos cikkek száma a Magyar Nemzetben (2002–2014)⁴



³ Szaggatott vonallal a layout váltások időpontja látható.

⁴ Szaggatott vonallal a layout váltások időpontja látható.

E két ábráról leolvasható, hogy a címlapos cikkek száma lefelé és felfelé is jelentős eltéréseket mutatott az átlagtól. Azok az esetek, amikor csak egyetlen cikk jelent meg az oldalon olyan alkalmakat jeleznek, amikor valami fontos esemény történt, amely uralta az adott nap napirendjét. A 2. táblázatban ezeket az eseményeket mutatja a Népszabadság esetében. Összesen nyolc alkalommal fordult elő ebben a huszonnégy éves időszakában, amikor a címlapot egyetlen téma uralta. Míg a kétezres évek előtt egyedül Antall József halála került egyetlen cikként címlapra, a 2000-es évektől már gyakrabban született ilyen szerkesztőségi döntés.

2. táblázat. Egyetlen cikkel megjelenő címlapok a Népszabadságban

Dátum	Címlapos cikk témája
1993. 12. 13.	Elhunyt Antall József Miniszterelnök
2001. 09. 12.	Terrortámadás a World Trade Center ellen
2002. 04. 22.	Kormányváltó MSZP–SZDSZ többség
2006. 04. 10.	Az első kormány, amelyik ismételtet
2006. 04. 24.	Biztos koalíciós győzelem, újrázhat a Gyurcsány-kormány
2006. 09. 20.	Folytatódó szócsaták tévéostrom után
2006. 10. 24.	Megemlékezések és utcai csaták 1956 ötvenéves jubileumán
2011. 01. 03.	Magyarországon megszűnt a sajtószabadság (Tiltakozás a médiatörvény szabályozása ellen)

A témák döntően belföldi ügyek voltak, az egyetlen külpolitikai téma a World Trade Center elleni terrortámadás volt 2001-ben. A 2006-os őszi beszéd nyilvánosságra kerülését követően a Magyar Televízió székháza körüli ostrom került a vezető hírek közé. Időben az utolsó, egyetlen cikk címlap valójában már nem egy tudósítás volt, hanem egy politikai petíció: 2011 elején több nyelven jelent meg a címlapon az alábbi mondat: „Magyarországon megszűnt a sajtószabadság!”. Ezzel a lap (sok más médiapiaci szereplőhöz hasonlóan) az új médiatörvény ellen tiltakozott. Az ábrákon is látható, hogy számos olyan címlap is volt, amelyen akár tizenöt-tizenhét cikk is megjelent. Ez jellemzően a napi ajánlók (akár kilenc rövid cikk) számából következett. A Népszabadsághoz képest a Magyar Nemzet tizenkét év alatt tíz alkalommal szentelt egyetlen témának a címlapját (3. táblázat). Érdekes módon a témák egyetlen esetben sincsenek átfedésben a Népszabadság esetében látott témákkal. A külpolitikai ügyek közül a 2005-ös londoni terrortámadás kapott figyelmet. A belföldi ügyek esetében a választások és kormányváltások mellett (2002, 2009, 2010) Antall József halálának az évfordulója és II. János Pál pápa halála kapott kiemelt figyelmet. Belpolitikai szimbolikus eseményként 2011-ben Magyarország új alaptörvénye és 2012-ben a Békemenet kapott önálló címlapot.

3. táblázat. Egyetlen cikkel megjelenő címlapok a Magyar Nemzetben

Dátum	Címlapos cikk témája
2003. 12. 12.	Antall József emlékére a néhai kormányfő emlékezete
2004. 04. 30.	Mádl Ferenc: Magyarország Európában
2005. 04. 04.	II. János Pált gyászolja a világ
2005. 07. 08.	Terror Londonban
2009. 03. 27.	Állás: Miniszterelnök kerestetik
2009. 06. 08.	A Fidesz győzött, az MSZP összeomlott, a Jobbik áttört, az SZDSZ bukott
2010. 04. 26.	Kétharmad
2010. 10. 04.	Magyarország jobboldali
2011. 04. 19.	A parlament elfogadta Magyarország új alaptörvényét
2012. 01. 23.	Több százezen vettek részt a kormánypárti Békemeneten

A két újság közül e kötet lapzártája idején a Népszabadság esetében állnak rendelkezésre a CAP-projekt közpolitikai kódjai. A fent bemutatott nemzetközi példák esetében a kódolást a kutatók manuálisan, kettős vak kódolással végezték el. A hazai adatbázis mérete miatt erre nem volt lehetőségünk, ezért gépi kódolást alkalmaztunk (lásd a 3. fejezetet, Mészáros Evelin: *A média közpolitikai napirendjének felügyelt gépi tanulással történő elemzése*). E megoldással a teljes adatbázis 70 százalékát (37 143 cikk) tudtuk valamelyik közpolitikai főcsoportba egyértelműen besorolni. A kódolás hatékonysága a vizsgált évek tekintetében jelentősen eltért: 1990–93 között átlagosan 60 százalék, 1993–2002 között (erre az időszakra állt rendelkezésre a Népszabadság saját archív cd-je) 90 százalékos, 2003–2009 között negyven százalékos, 2010–2014 között ismét 90 százalékos. A kóddal ellátott 37 ezer cikkből mintegy 27 ezer kapott közpolitikai kódot, míg a maradéknak média-kódot osztottunk ki (ld. a két kódkönyv eltérését a Függelékben).

A Népszabadság-adatbázis leíró statisztikai elemzése

A 4. táblázatban a közpolitikai kódok ciklusokon belüli eloszlása látható. A vizsgált időszakban két olyan közpolitikai terület van, a makrogazdaság és a külpolitika, amelyek folyamatosan tíz százalék feletti arányban voltak jelen a címlapon. A külpolitika 1990–94 között rekordértéket ért el, a cikkek több mint fele ezzel foglalkozott. A rendszerváltást követő években ez érthető volt, számos nyitott kérdés volt Oroszországgal, a szomszédos államokkal, a nyugati szövetségi rendszerrel kapcsolatban. A következő ciklusok során a kezdeti magas érték kevesebb mint felére csökkent, majd 18–24 százalék között állandósult. Hasonlóan kimagasló értékre még egy alkalommal került sor, a 2006–10-es ciklus során, amikor a gazdasági válság következtében a makrogazdasági témával kapcsolatos cikkek 46 százalékban voltak jelen – igaz e terület jelenléte már a megelőző ciklusban is magasabb volt, mint a korábbiakban. Tíz százalék feletti arányt még két téma ért el, de már csak rövid időszakokra: az egészségpolitika 2006–2010 között volt jelen 11 százalékban, a kormányzati működés pedig 1994–1998, illetve 2010–2014 között kapott nagyobb hangsúlyt.

4. táblázat. Közpolitikai kódok a Népszabadságban⁵

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014
Makrogazdasági politika	18,1	13,5	9,3	27,5	45,6	15,1
Emberi jogok	0,3	1,5	2,4	1,6	0,2	5,6
Egészségpolitika	2,0	6,2	7,4	7,3	11,1	3,9
Agrárpolitika	1,6	3,8	5,2	3,5	1,5	1,9
Foglalkoztatáspolitikai	1,1	3,4	3,4	1,3	0,7	2,4
Oktatáspolitikai	0,9	2,8	3,5	5,2	3,9	5,0
Környezetpolitika	0,3	0,9	1,9	0,9	0,5	1,4
Energiapolitika	1,4	2,2	2,4	2,7	3,2	2,3
Bevándorláspolitikai	0,3	0,5	1,0	0,4	0,0	0,2
Közlekedéspolitikai	2,5	3,7	6,1	6,1	6,6	3,8
Igazságügy és büntetőpolitika	1,9	6,2	6,4	4,2	1,8	5,7
Szociálpolitika	1,3	2,1	1,3	1,0	1,1	1,7
Területpolitika és lakásügy	0,9	1,1	2,7	1,6	0,4	2,6
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	0,3	3,4	5,9	1,9	0,3	4,5
Honvédelem	2,6	5,5	3,3	2,2	0,7	1,7
Tudomány- és technológiapolitika	3,2	3,1	4,0	3,1	1,1	3,1
Külgazdasági politika	0,0	1,0	0,5	0,1	0,0	1,1
Külpolitika	53,9	24,4	23,0	21,5	18,0	21,7
Kormányzati működés	7,4	14,2	8,0	6,8	3,1	12,9
Földpolitika és természeti erőforrások	0,0	0,2	0,8	0,3	0,0	0,8
Kulturális politika	0,0	0,2	1,7	0,7	0,2	2,9
Összesen	100	100	100	100	100	100
10% feletti arányú témák száma	2	3	1	2	3	3
5% feletti arányú témák száma	3	5	8	6	4	5
Maximum értékű szakpolitikai témák száma	1	3	8	1	4	4
Szórás	53,4	26,4	21,8	31,2	46,2	23,9

Öt és tíz százalék közötti arányban három ciklusban is megjelent az egészségügy és ugyancsak három ciklusban a közlekedés (az 1998 és 2010 közötti évekre tehető az autópálya-fejlesztések nagy része, illetve folyamatosan napirenden volt a 4-es

⁵ Sötétebb színnel a 10 százalék feletti, világosabb színnel az 5-10 százalék közötti esetek láthatóak, míg vastaggal az egyes szakpolitikák maximumértékeit jelöltük.

metró építése). Két ciklusban kapott nagyobb figyelmet az oktatás (2002 és 2006, illetve 2010–14 között) az igazságügy és rendvédelem (1998 és 2002 valamint 2010 és 2014 között). Egy-egy ciklusban jelent meg hangsúlyosabban a pénzügy- és kereskedelempolitika (1998–2002) és a honvédelem (1994–1998 között a NATO-csatlakozás kapcsán kapott nagyobb figyelmet a terület).

A vizsgált huszonegy szakpolitikai terület közül hét témakör egyetlen ciklusban sem érte el az ötszázalékos határt (foglalkoztatáspolitikai, környezetpolitika, szociálpolitika, területpolitika és lakásügy, tudomány- és technológiapolitika, földpolitika, kulturális politika).

A hat ciklus első homogenitását a vonatkozó szórások összehasonlításával lehet értékelni. Magas szórással a Harmadik köztársaság első, valamint a pénzügyi válság által meghatározott ötödik ciklusa rendelkezik. A legegyszerűsebb témaeloszlás az első (koalíciós) Fidesz-kormány időszakára esik. Ezt alátámasztja az is, hogy nyolc közpolitikai terület is ebben a négy évben rendelkezik a legmagasabb értékkel.

Az 5. táblázatban a közpolitikák teljes napirendre vetített arányának minimum és maximum értékei, valamint a kettő különbsége és annak az évnek a dátuma található, amikor az adott szakpolitika jelenlétének aránya a legmagasabb volt. Négy időszak különíthető el a vizsgált időszakban: az első az 1990-es év, amely kiemelkedő év volt a külpolitikai, és általában az egy közpolitikai témához tartozó cikkek aránya tekintetében. A második periódusban, a Horn-kormány idején hét téma érte el a maximum értékét.⁶

5. táblázat. A közpolitikai témák súlyai, 1990–2014 (az adott téma adott évi legmagasabb és legalacsonyabb százalékos aránya)

	Minimum	Maximum	Max–Min különbség	A maximum éve
Makrogazdasági politika	7,48	51,19	43,71	2008
Emberi jogok	0	9,95	9,95	2014
Egészségpolitika	0,59	16,87	16,28	2007
Agrárpolitika	0,94	6,1	5,16	1997
Foglalkoztatáspolitikai	0	4,63	4,63	1995
Oktatáspolitikai	0,68	7,66	6,98	2012
Környezetpolitika	0	2,77	2,77	2000
Energiapolitika	0,94	7,65	6,72	2014
Bevándorláspolitikai	0	1,53	1,53	2001
Közlekedéspolitikai	1,65	7,48	5,83	2001

⁶ Tudomány- és technológiapolitika: a médiatörvény kapcsán született több cikk; politikai rendszer – választások és koalíciós tárgyalások; foglalkoztatáspolitikai – több szakma képviselői is sztrájkoltak, köztük a vasutasok; honvédelem – katonai műveletek a volt Jugoszlávia területén és Magyarország érintettsége, pl. a taszári légibázis kapcsán; igazságügy és büntetőpolitika – több fontosabb téma volt jelen az évben, mint pl. a Központi Büntügyi Igazgatóság létrehozása, a Tocsik-ügy, az alvilág jelenléte az ország működésében; szociálpolitika – nyugdíjreform; mezőgazdaság – gazdatüntetések, traktorok a Kossuth téren.

	Minimum	Maximum	Max-Min különbség	A maxi- mum éve
Igazságügy és büntetőpolitika	0,59	9,57	8,99	1996
Szociálpolitika	0,35	2,92	2,56	1996
Területpolitika és lakásügy	0	3,85	3,85	2013
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	0	6,52	6,52	2001
Honvédelem	0,35	8,81	8,46	1995
Tudomány- és technológiapolitika	0,68	5,59	4,91	1994
Külgazdasági politika	0	1,36	1,36	2010
Külpolitika	15,56	71,88	56,32	1990
Kormányzati működés	1,53	19,94	18,41	1994
Földpolitika és természeti erőforrások	0	1,76	1,76	2013
Kulturális politika	0	4,08	4,08	2014

1998 és 2002 között, az első Orbán-kormány idején négy téma, a környezetvédelem (ciánszennyezés a Tiszán), a bevándorlás (amely több témával volt jelen, például afgán menekültek, kanadai vízum, letelepedés és menedékkjogok); a közlekedés (autópályaépítési-program) és a kereskedelem tetőzött, de kiemelt téma nem volt (ehhez legközelebb még a Postabank szanalása állt). 2002 és 2010 között a már ugyancsak említett egészségügyi (az egészségügyi reform és a népszavazás keretezte ezt a időszakot), valamint a makrogazdasági témák (forintárfolyam és adótervek) emelkedtek ki az átlagos jelenléti ügyek közül.

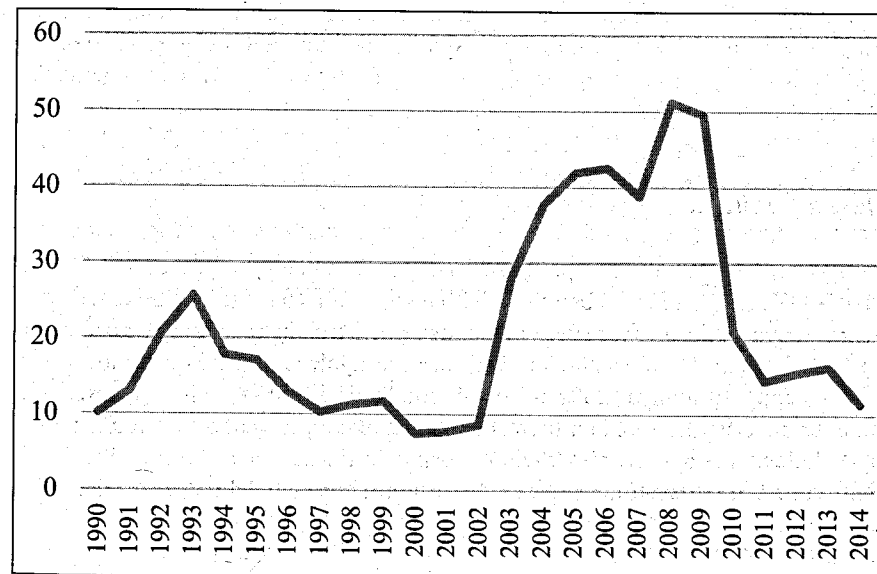
2010 és 2014 között némileg megváltozott a témák súlya: előtérbe került a külkereskedelem (Audi- és Opel-beruházások), az oktatás (hallgatói tiltakozások 2012-ben a keretszámokról és Schmitt Pál köztársasági elnök plágiuma) és a lakásügy (devizahitelek és hajléktalansággal kapcsolatos intézkedések). Fontos témakör volt még a birtokpolitika (földtörvény, a kishantosi gazdaság ügye), az emberi jogok (Holokauszt-emlékmű, Sorsok háza, a MAZSIHISZ és a kormány együttműködése), az energiapolitika (Paks II. építése) és a kultúra (több téma, így pl. a Seuso-kincsek hazahozatala) – ezek a területek ekkor érték el napirenden belüli arányuk maximumát. A következőkben négy kiemelkedő téma időbeli alakulását mutatjuk be.

Makrogazdasági politika

A makrogazdasági témájú cikkek száma a 2008-as pénzügyi válság évében érte el csúcspontját (3. ábra). A terület ugyan még a következő évben is 50 százalékos arányban van jelen, de a 2010-es kormányváltást követően húsz százalék alá esik vissza. Érdekes ugyanakkor, hogy a makrogazdasági témájú cikkek gyarapodása már 2002-től kezdődően elindul – ez a Medgyessy- majd a Gyurcsány-kormány e témá-

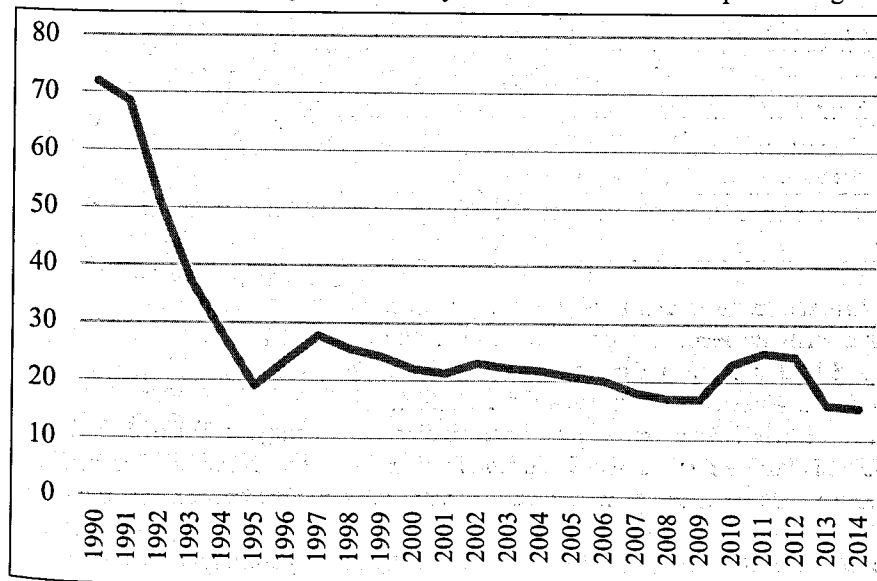
ba vágó közpolitikai javaslataira vezethető vissza. Mindemellett az Antall-kormány idején, 1993-ban is volt egy kisebb tetőzése a témának (25 százalék körüli értékkel).

3. ábra. Makrogazdasági témájú cikkek aránya 1990–2014 között a Népszabadságban



Külpolitika

4. ábra. Külpolitikai témájú cikkek aránya 1990–2014 között a Népszabadságban

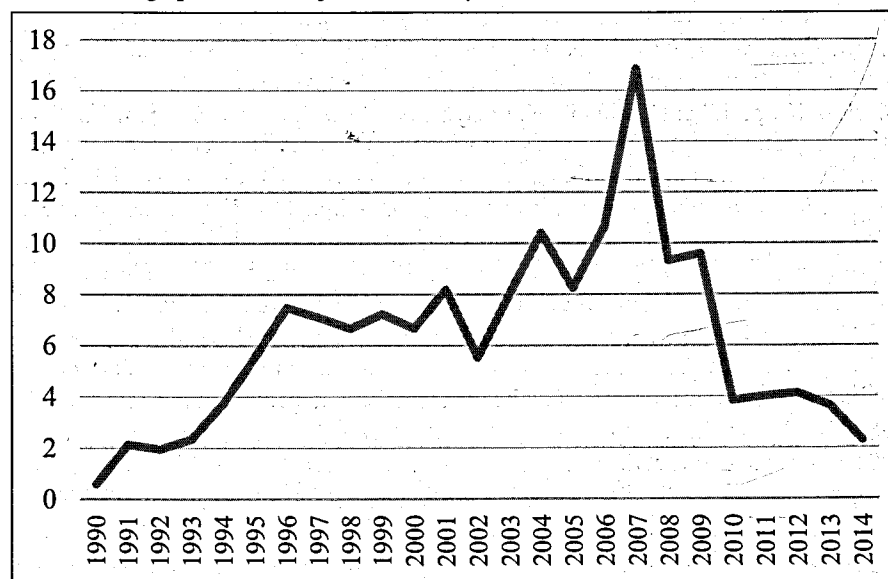


A rendszerváltás idején a külpolitikai témájú cikkek voltak meghatározóak a Népszabadság címlapján, de még 1993–1994-ben is magas volt az arányuk a vizsgált időszak egészéhez képest (4. ábra). 1997-ben, a NATO-népszavazás évében látható még egy kisebb kiugrás, de ezt követően nagy mozgások nem figyelhetők meg, a téma aránya folyamatosan húsz százalék körül mozgott (ez alól az európai uniós csatlakozás sem jelentett kivételt). A II. Orbán-kormány alatt (2010–2012 között) megfigyelhető egy kisebb megugrás (a különböző Magyarországról szóló uniós jelentésekhez kapcsolódóan), de ez sem igazán jelentős.

Egészségpolitika

Az egészségügyi témák csúcspontja 2007-ben, a részben e kérdéshez kapcsolódó „vizitdíjas” népszavazás évében figyelhető meg, ekkor 16 százalék felé emelkedett a téma aránya (5. ábra). Már 1993-tól megfigyelhető a cikkek szaporodása a témakör kapcsán, de ekkor (1996 és 2002 között) még hat-nyolc százalék között mozgott az átlagos napirendi aránya. 2002-től újabb emelkedési hullám indult el, részben a koalíciós kormány kisebbik partnere, az SZDSZ által propagált reformfolyamathoz kapcsolódóan. A népszavazást követő évben még tíz százalék körüli értékkel volt jelen a téma, de 2010-től, az újabb Orbán-kormány megalakulásával jelentősen hátrébe szorult.

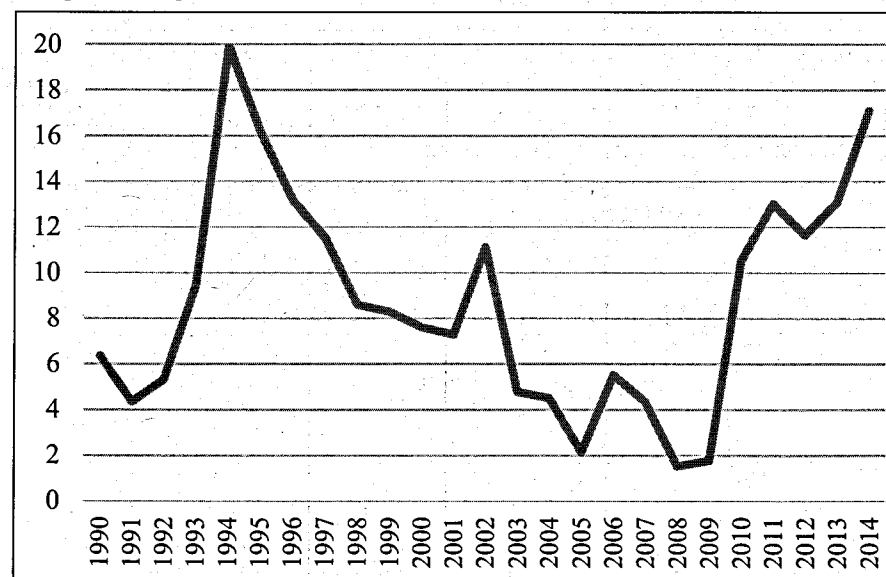
5. ábra. Energiapolitikai témájú cikkek aránya 1990–2014 között a Népszabadságban



Kormányzati működés

A kormányzati működést érintő írák legnagyobb arányban 1994-ben voltak jelen a Népszabadság címlapjain (6. ábra). Ezt követően folyamatosan csökkent a téma aránya, kisebb kiemelkedést csak 2002-ben figyelhettünk meg. Hasonló kiugrás látható 2006-ban, majd 2010-ben, a kormányzat működéséről szóló cikkek így látványosan nagyobb hangsúlyt kapnak a választások évében. A 2. Orbán-kormány kétharmados parlamenti támogatása számos jelentős törvényi változtatásra adott lehetőséget (lásd például a választási rendszer átalakítása, illetve a kisebb parlament), amit visszatükröz a téma súlyának 2010-et követő megugrása.

6. ábra. A kormányzati működéssel foglalkozó cikkek aránya 1990 és 2014 között a Népszabadságban



Összegzés

E fejezetben a Népszabadság és a Magyar Nemzet címlapos cikkei tartalmazó adatbázist mutattuk be. A Népszabadság layoutja a vizsgált huszonnégy év során több változáson esett keresztül, amely a címlapos cikkek számát is befolyásolta. A Magyar Nemzet külalakja stabilabbnak mutatkozott (igaz, az adatbázis csak a 2002–2014-es időszakra terjed ki). A csak egyetlen cikkel megjelenő címlapok száma tizenkét évre vonatkozóan magasabb volt a Magyar Nemzetben, mint a Népszabadság huszonnégy éve alatt, miközben a két lap ideológiai irányultságának eltérésére utal, hogy az ilyen kiemelt ügyek között nem volt átfedés.

A közpolitikai kódok vizsgálata nyomán megállapítottuk, hogy a Népszabadságban négy téma emelkedett ki a vizsgált időszakban. A rendszerváltozást követően a külpolitikai témák kaptak jelentős figyelmet, míg a Horn-kormány idején a politikai rendszer emelkedett ki. Az ezt követő két ciklus során nem volt olyan téma, amely jelentősen kiemelkedett volna a többi közül – a ciklusokat összehasonlítva az első Orbán-kormány alatt volt a legkiegyenlítettebb a témák jelenléte. 2006 és 2010 között előbb az egészségügy, majd a pénzügyi válság kitörését követően a makrogazdasági tematika kerül előtérbe. 2010 és 2014 között ugyancsak nem volt meghatározó téma, de a politikai rendszerrel kapcsolatos cikkek ismét a Horn-kormány idején látott szinthez hasonló arányban jelentek meg.

Melléklet

Címlapok változása – Magyar Nemzet

1990. január 1. – 1991. június 1.	1991. június 3. – 1993. október 21.	1993. október 22. – 1998. március 13.
1998. március 14 – 2000. április 16.	2000. április 17. – 2003. június 27.	2003. június 28. – 2014. március 31.

Címlapok változása – Népszabadság

1990. január 2. – 1998. március 13.	1998. március 16. – 2003. április 25.	2003. április 28. – 2004. április 9.
2004. április 13. – 2006. január 3.	2006. január 4. – 2011. április 1.	2011. április 2. – 2014. március 31.

6. Pártprogramok

M. Balázs Ágnes

A pártprogramokat a Comparative Agendas Project az egyik olyan fontos közpolitikai intézménynak tartja, amely – más tényezőkkel együtt: lásd média, közvélemény – befolyásolja a közpolitikai döntéshozatalt.¹ Mindezek fényében a magyar CAP-kutatás is lefedte a parlamenti pártok rendszerváltás óta készített választási programjait. Jelen fejezet célja az ezeket a pártprogramokat tartalmazó adatbázis bemutatása, kitérve változóira, a kódolás módszertanára, továbbá a pártprogramokban előforduló egyes közpolitikai témakörök súlyának alakulására.

A nemzetközi CAP-kutatás több résztvevője is feldolgozott bizonyos pártprogramokat, s elemzési egységként általában a kvázimondat (mondatértékű mondatrész) szinten szereplő szövegrészeket használták. A belga projekt keretében lekódolták a legtöbb 1977 és 2007 közötti pártprogramot, ami révén létrejött egy 174 994 megfigyelésből álló adatbázis,² míg a dán kutatók az 1953 és 2011 közötti pártprogramjait dolgoztak fel, létrehozva egy 30 165 megfigyelésből álló adatbázist.³ A franciák a nagyobb pártok 1981 és 2007 közötti programját vizsgálták, adatbázisukat pedig kiegészítették egy EU-s témákra vonatkozó dummy-változóval is. Így létrejött adatbázisuk 18 508 megfigyelésből áll.⁴

Az olasz projekt keretében az 1979 és 2008 közötti,⁵ míg a spanyol projektben az 1982–2008 között készített pártprogramokat kódolták le (Chaqués Bonafont et. al., 2015: 26–27., 34–35, 37–39., Chaqués Bonafont et. al., 2014). Ez utóbbi adatbázis 16 280 megfigyelésből áll.⁶ Az Egyesült Államokra vonatkozóan a két nagy párt adatai két nagy adatbázisban érhetők el: a Demokrata Párt esetében 15 953 megfigyelést, míg a Republikánus Párt esetében 19 836 elemet tesz ki a teljes adatcsomag. Mindkét adatbázis az 1948 és 2016 közötti időszakra vonatkozóan tartalmaz adatokat.⁷

¹ Az adatbázis elkészítésében és a kódolásban nyújtott segítségért köszönettel tartozunk Heffler Dávidnak. A pártprogramok beszerzésében nyújtott segítségért köszönettel tartozunk a Politikatörténeti Intézetnek, valamint az MTA TK PTI keretében folyó „Választási ígérek és kormányzati teljesítés Magyarországon, 1990–2014” című kutatás résztvevőinek, különösképpen Dobos Gábornak és Horváth Attilának.

² Comparative Agendas – Belgium – Datasets <https://www.comparativeagendas.net/belgium> (2018. 02. 20.) A belgiumi politikai pártok által preferált ügyek alakulásáról lásd Walgrave és társai (2014) írását.

³ Comparative Agendas – Denmark – Datasets <https://www.comparativeagendas.net/dk> (2018. 02. 20.)

⁴ Comparative Agendas – France – Datasets <https://www.comparativeagendas.net/france> (2018. 02. 20.) A pártverseny és a pirorizált ügyek összefüggéseiről Franciaországban lásd: Brourard et. al., 2014.

⁵ Comparative Agendas – Italy – Datasets <https://www.comparativeagendas.net/italy> (2018. 02. 20.) Az olasz pártok közpolitikai prioritásainak a törvényhozásra gyakorolt hatásának történeti perspektívában történő elemzését Borghetto és társai (2014) végezték el.

⁶ Comparative Agendas – Spain – Datasets <https://www.comparativeagendas.net/spain> (2018. 02. 20.)

⁷ Comparative Agendas – United States – Datasets <https://www.comparativeagendas.net/us> (2018. 02. 20.)

A vizsgált pártprogramok köre és a kódolás módja

A magyar CAP keretében az 1990 és 2014 közötti pártprogramokat vizsgáltuk meg. Az adatbázisba azoknak a pártoknak a programjai kerültek be, amelyek frakciót tudtak alakítani. A pártprogramok beszerzése online, illetve könyvtári forrásokból történt. Összességében nyolc párt harmincöt programját vizsgáltuk, néhány esetben ugyanis az összehasonlíthatóság érdekében olyan pártok programjait is lekódoltuk, amelyek az adott ciklusban még nem, illetve már nem jutottak be a parlamentbe.⁸

Fontos hozzátenni, hogy egyes esetekben a pártok programjainak több, általában egy hosszabb és egy rövidebb változata is készült. Ezekben az esetekben a több rendelkezésre álló pártprogram közül igyekeztünk úgy kiválasztani a vizsgálandó szöveget, hogy az a lehető legjobb összehasonlítási alapot nyújtsa. Egyes esetekben a hosszabb változat beszerzése nehézségekbe ütközött, ekkor a rövidebb változatot kódoltuk. Az 1. táblázat a lekódolt pártprogramok körét mutatja be.

1. táblázat. A vizsgált pártprogramok köre⁹

MDF	SZDSZ	FKGP	MSZP	Fidesz	KDNP	Jobbik	LMP
1990	1990	1990	1990	1990	1990	–	–
1994	1994	1994	1994	1994	1994	–	–
1998	1998	1998	1998	1998	–	–	–
2002	2002	2002	2002	2002	–	–	–
2006	2006	–	2006	2006	–	2006	–
2010	–	–	2010	2010	–	2010	2010
–	–	–	2014	–	–	2014	2014

A 2. táblázat az egyes vizsgált pártprogramok hosszára vonatkozóan tartalmaz adatokat, oldalszámban megadva.

A pártprogramok szövegének elemzéséhez az ATLAS.ti kvalitatív tartalomelemző szoftvert használtunk, mellyel a pártprogramok szakpolitikai tartalommal bíró részeit soroltuk be a CAP közpolitikai kódkönyvének főtémaörei szerint.¹⁰ Fontos hozzátenni, hogy a szoftver használata nem automatizált gépi kódolást jelent, hanem

⁸ Így tettünk a Magyar Demokrata Fórum (MDF) 2010-es programja esetében. Bár a pártnak a 2010-es választásokon már nem sikerült elérnie az 5%-os bejutási küszöböt, az adatvesztés elkerülésének célja indokolta tette a vizsgálatát. A CAP kapcsolódó módszertana ugyanis minden esetben az egyes közpolitikai témák előfordulási arányának évről évre (a választási programok esetében választási évről választási évre) történő változását szükséges vizsgálni (Baumgartner et. al., 2009). Másfelől a Magyar Igazság és Élet Pártja (MIÉP) programjait – hasonló megfontolásból – kihagytuk vizsgálódásunk köréből, mivel csupán 1998-ban jutott be listán az Országgyűlésbe.

⁹ A Fidesz 2014-ben nem hozott nyilvánosságra pártprogramot. A KDNP-nek pedig 1998 óta ha készültek is önálló pártprogramjai, nem elérhetőek. A párt 2010-ben a Fidesszel közös programot adott ki, 2014-ben pedig ahogyan a Fidesz, úgy a KDNP sem tett közzé programot.

¹⁰ A kódolt pártprogramok az alábbi oldalon elérhetőek: Kódolt pártprogramok | MTA TK CAP <http://cap.tk.mta.hu/kodolt-partprogramok> (2018. 02. 20.)

számítógéppel támogatott kézi kódolást (Sebők–Balázs, 2017; Sebők et. al., 2016b., Molnár, 2016: 25–26., 29–30.).

2. táblázat. A vizsgált pártprogramok hossza (oldal)

Év	MDF	SZDSZ	FKgP	MSZP	Fidesz	KDNP	Jobbik	LMP
1990	163	92	67	9	91	29	–	–
1994	141	211	22	18	232	37	–	–
1998	28	138	30	11	25	–	–	–
2002	39	201	31	3	31	–	–	–
2006	46	191	–	15	40	–	10	–
2010	36	–	–	27	49	–	88	228
2014	–	–	–	56	–	–	85	86

Az elemzés egységének – a lehető legpontosabb eredmény elérése érdekében – mondatokat és kvázimondatokat (mondat értékű mondatrészeket, illetve mondat értékűnek tekinthető, mondaton átnyúló egységeket) választottunk, így egyes esetekben egy-egy mondat került egy kód alá, máskor viszont az adott mondaton túlnyúlt az elemzési egység. E megoldást szemlélteti a Fidesz és a KDNP 2010-es programjának egy bekezdésének kódolása (3. táblázat).

3. táblázat. Példa a mondatok és kvázimondatok kódolására egy bekezdésen belül¹¹

Mondat/kvázimondat	Főtémakör
„A kormánynak tisztában kell lennie azzal, hogy minden embernek joga van ahhoz, hogy legyen lehetősége gondoskodni a családjáról. Ez tisztességes munkahelyeket és tisztességes béreket jelent,	Foglalkoztatáspolitikai
olyan oktatási rendszert, amely megfelel a magas nyugati normáknak és a gazdaság elvárásainak.	Oktatáspolitikai
Olyan egészségügyi ellátást, amely elérhető és hatékony.	Egészségpolitika
Minden embernek joga van a közbiztonsághoz	Igazságügy és büntetőpolitika
és a szociális biztonsághoz, ezeket az államnak biztosítania kell.”	Szociálpolitika

Találhatunk benne mondaton túlnyúló, és mondaton belüli kvázimondatot, valamint egyetlen közpolitikai tartalommal bíró teljes mondatot is. Ez a bekezdés egyben megmutatja, hogy a bekezdésszerű kódolás azért sem kielégítő, mert egy-egy bekezdés számos szakpolitikai területet tartalmazhat.

A szakpolitikai tartalommal bíró mondatok beazonosítása kapcsán több választási lehetőség is előttünk állt. Döntenünk kellett arról, hogy csupán az explicit ígéretet tartalmazó, szakpolitikai tartalommal bíró mondatokat kódoljuk le, vagy pedig

¹¹ Forrás: Nemzeti Ügyek Politikája 2010 (A Fidesz és a KDNP 2010. évi választási programja): 21–22.

minden olyan mondatot, illetve kvázimondatot, amely szakpolitikai tartalommal bír. Végül utóbbi mellett döntöttünk, mivel nem ígéretkutatást, hanem a pártprogramok szakpolitikai tartalmára vonatkozó kutatást végeztünk.¹²

A 4. táblázatban arra vonatkozóan találunk információt, hogy az egyes pártprogramok hány megfigyelésből (mondatból és kvázimondatból) tevődnek össze. Adatbázisunk összesen 39 139 ilyen megfigyelést tartalmaz.

4. táblázat. Megfigyelések száma az egyes pártprogramokban és összesen

Év	MDF	SZDSZ	FKgP	MSZP	Fidesz	KDNP	Jobbik	LMP	Össz.
1990	150	1484	669	227	1034	339	–	–	3903
1994	1547	3929	778	228	2990	399	–	–	9871
1998	1617	1448	360	107	442	–	–	–	3974
2002	711	4241	392	77	572	–	–	–	5993
2006	771	985	–	429	600	–	213	–	2998
2010	465	–	–	1047	862	–	2294	2823	7491
2014	–	–	–	1033	–	–	2708	1168	4909
Összesen	5261	12087	2199	3148	6500	738	5215	3991	39139

A pártprogramok többségét egyetlen kutató kódolta le, ugyanakkor vettünk egy mintát, amelyet kettős vak kódolással kódoltunk le. A mintán a témakörök két kódoláson belüli arányai között összesen 89%-os kódolóközi megbízhatóság figyelhető meg, melynek fényében a kódolást általánosságban megbízhatónak tekinthetjük.

A pártprogramok közpolitikai tartalma

A következőkben a közpolitikai témakörök pártprogramokon belüli arányainak változásaira koncentrálunk. Az 5. táblázatban az egyes közpolitikai főtémacörök pártprogramokon belüli átlagos százalékos arányát láthatjuk választási évenkénti bontásban. Elemzésünkhöz pártprogramonként megvizsgáltuk az egyes közpolitikai témakörök előfordulási arányát, majd pedig minden évre vonatkozóan kiszámítottuk a pártprogramokban előforduló százalékos értékek átlagát. A táblázatban ezt az átlagot tüntettük fel.

A táblázatot vizsgálva megfigyelhetjük, hogy a közpolitikai témák közül a makrogazdaság témaköre jelenik meg legnagyobb arányban a pártprogramokban, amelyet az oktatásügy követ. Láthatjuk azt is, hogy a politikai rendszer témaköréhez tartozó elemzési egységek aránya a rendszerváltáskor – magától értetődő módon – kiemelkedően magas volt, ám azóta annak ellenére is többnyire csökkenő tendenciát mutat, hogy 2010-et követően újból jelentős mértékű közjogi változások mentek végbe.

¹² A magyarországi pártprogramok ígéretközpontú vizsgálatához kapcsolódóan lásd az MTA TK PTI keretében folyt „Választási ígéret és kormányzati teljesítés Magyarországon, 1990–2014” című kutatás eredményeit (Soós–Körösné, 2013; Soós, 2015).

5. táblázat. Főtemakörök pártprogramokban való megjelenésének átlagos aránya¹³

	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014
Makrogazdasági politika	13,1	6,8	14,8	11,3	9,4	12,4	9,2
Emberi jogok	8,3	5,6	2,6	3,2	4,6	4,0	5,6
Egészségpolitika	6,2	6,2	6,0	7,7	5,5	7,2	5,1
Agrárpolitika	4,7	6,9	5,4	4,4	3,6	3,3	5,5
Foglalkoztatáspolitikai	4,3	5,1	8,0	6,3	6,1	7,1	7,5
Oktatáspolitikai	9,1	11,6	9,8	9,6	9,9	8,5	8,7
Környezetpolitika	3,4	5,3	2,9	2,5	3,7	4,6	2,8
Energiapolitika	0,3	0,8	0,7	0,6	1,7	2,6	6,3
Bevándorláspolitikai	0,2	0,3	0,1	0,0	0,5	0,5	0,0
Közlekedéspolitikai	0,5	1,5	3,1	3,7	3,2	2,4	2,6
Igazságügy és büntetőpolitika	2,6	4,6	7,6	4,1	3,8	8,2	5,1
Szociálpolitika	5,9	4,9	5,3	6,3	5,3	6,6	5,1
Területpolitika és lakásügy	2,7	4,0	4,7	5,5	4,4	3,1	5,2
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	5,1	5,8	5,8	6,9	7,4	7,7	6,8
Honvédelem	3,6	4,0	1,0	2,2	3,0	1,6	1,1
Tudomány- és technológiapolitika	1,2	2,4	1,9	3,5	5,0	1,7	2,6
Külgazdasági politika	3,0	2,3	2,6	3,4	0,9	1,8	0,9
Külpolitika	7,4	5,6	4,2	2,9	5,2	4,6	5,7
Kormányzati működés	14,9	12,1	9,5	11,0	11,5	10,1	7,5
Földpolitika és természeti erőforrások	1,4	2,4	0,7	1,5	1,2	1,2	3,6
Kulturális politika	2,0	1,9	3,6	3,4	4,2	0,9	3,1

Az alábbiakban néhány témakört bővebben is elemzünk. Mivel a makrogazdaság, a kormányzati működés és az oktatásügy tekinthetők a legnagyobb arányban felmerülő témáknak, így először e három témát vesszük górcső alá a listás eredményük nyomán frakciót alakító pártok programja tekintetében. Ezt követően a CAP közpolitikai témakörökre vonatkozó kódkönyve sorrendje szerint haladva kiemelünk még néhány olyan témakört, amelyről azt feltételezzük, hogy egyes pártok számára fontosabbnak tekinthetők, mint más pártok számára. Ilyennek tekintjük a Független Kisgazdapárt (FKgP) esetében az agrárpolitika és földpolitika kérdéskörét, a Lehet Más a Politika (LMP) esetében a környezetvédelem és az energiapolitika témakörét, a Jobbik esetében pedig az igazságügy és büntetőpolitika témakörébe tartozó programelemeket. A CAP-adatbázis lehetséges kutatási felhasználásának egyik mintájaként röviden megvizsgáljuk azt is, hogy a rendszerváltás óta eltelt időszak bizonyos jelentős mértékű migrációt maguk után vonó eseményei kapcsán megnövekedett-e a pártprogramokban a beván-

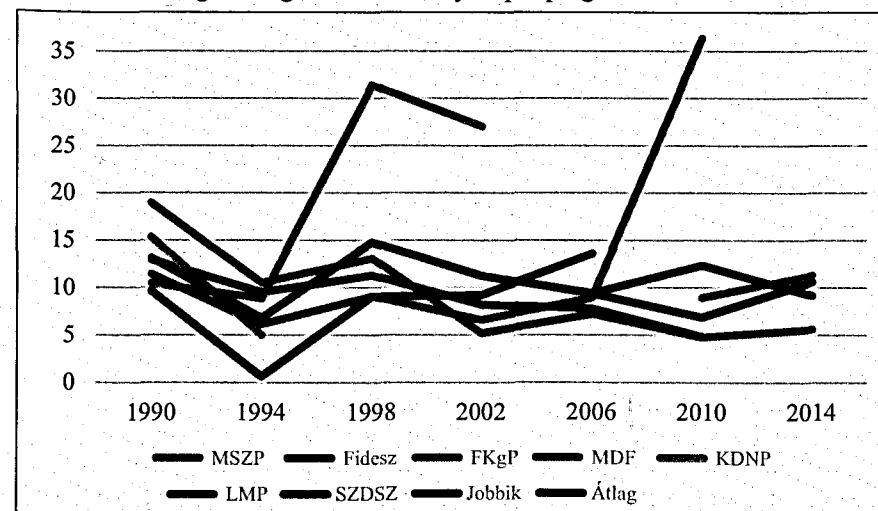
¹³ Százalékban, egy tizedes jegyre kerekítve.

dorlás témakörének felbukkanási aránya. Végül pedig megvizsgáljuk, hogy a rendszerváltás után a politikai arénát hosszú ideig uraló két párt, a Fidesz és az MSZP pártprogramjai mely témakörökre helyezik a legnagyobb hangsúlyt.

Makrogazdasági politika

Az 5. táblázatot vizsgálva láthatjuk, hogy a rendszerváltás óta rendszerint a makrogazdaság kérdésköre volt a leghangsúlyosabb egyedi téma a pártprogramok közpolitikai tartalmában (igaz önmagában ez is alig haladja meg a 10 százalékos mértéket). Az átlagtól a legnagyobb eltérést az MDF 2010-es programja mutatja, mely párt programja szakpolitikai tartalmának 36,34%-át ez a téma tette ki, míg az összes párt adott évi átlaga 12,37% volt (1. ábra). 1998-ban és 2002-ben az FKgP programjában figyelhetünk meg kiugró értékeket, amikor is a 14,78%-os, illetve 11,26%-os átlag mellett 31,39%-ot, illetve 27,04%-ot tett ki a témakör a párt programján belül. Ezt az MSZP 1990-es programja követi, amikor is a 13,13%-os átlag mellett 18,94%-ot tettek ki a makrogazdasági témák a programban.

Mindezekén kívül a KDNP 1990-es és az MSZP 1994-es, az SZDSZ 2006-os, valamint a Jobbik és az LMP 2014-es programjaiban figyelhetünk meg az átlagnál magasabb arányú előfordulást, de ezek az eltérések nem olyan jelentős mértékűek, mint a fentebb említettek. Az 1. ábrát megvizsgálva láthatjuk, hogy a makrogazdaság témakörének előfordulási aránya a rendszerváltáskor, így a piacgazdaságra való áttéréskor, a Bokros-csomag „stabilizációját” követő 1998-as választásokon, valamint a 2008-as gazdasági világválságot követő választáskor volt a legmagasabb.

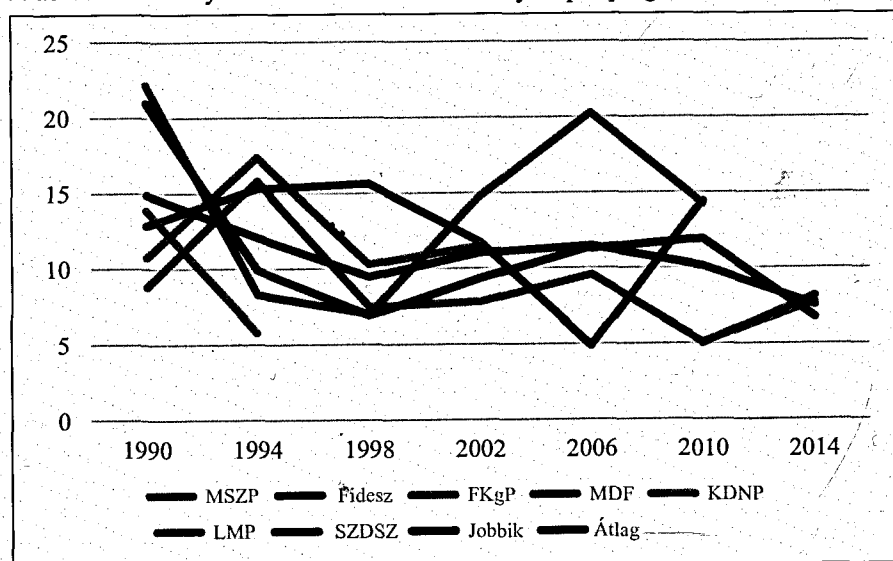
1. ábra. A makrogazdasági főtemakör súlya a pártprogramokban¹⁴

¹⁴ Itt és a fejezet többi ábráján a vonatkozó közpolitikai főtemakör pártprogramokon belüli súlyát mutatjuk be választási évenként, százalékban kifejezve.

Kormányzati működés

A kormányzati működés kérdésköre – nem meglepő módon – a rendszerváltáskor, így az 1990-es választásra készült programokban fordult elő a legjelentősebb arányban. Ezt követően 1998-ig csökkenő tendenciát mutatott a téma előfordulási aránya, majd 2006-ig mérsékelten növekedett, végül 2010-ben és 2014-ben ismét csökkent, utóbbi évre a rendszerváltás óta nem látott alacsony szintre (7,53%-ra). Érdeemes megjegyezni, hogy a témakör előfordulási aránya sem az 1994-es ciklusban megkezdett, sem pedig a 2010-et követően véghezvitt alkotmányozás előtti választáson nem növekedett.

2. ábra. A kormányzati működés főtémakör súlya a pártprogramokban

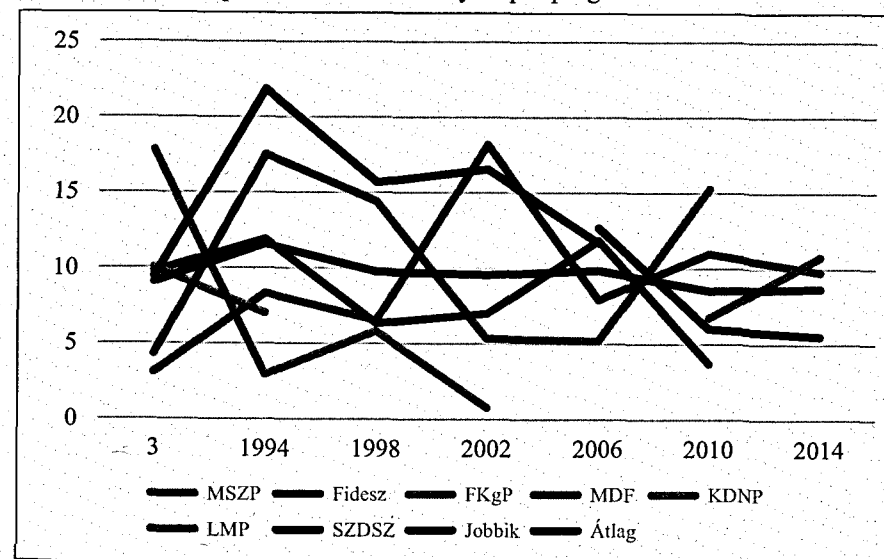


Oktatáspolitikai

A pártprogramokon belüli három legnagyobb arányban előforduló téma között az oktatáspolitikai is képviselteti magát. A kérdésnek 1994-ben szentelték a pártok programjaikban a legnagyobb figyelmet, amikor is a 11,6%-os átlag mellett a Fidesz programjának 11,91%-át, az MDF-ének 17,52%-át, az SZDSZ programjának pedig 21,86%-át tette ki ez a témakör. Ez utóbbi kiugró arány összhangban áll azzal, hogy koalíciós részvétele esetén a párt rendszerint kérte és (2006 kivételével) meg is kapta az oktatási tárcát (3. ábra). Az SZDSZ programjában mindvégig fontos szerepet játszott az oktatáspolitikai, s még az 1990-es „minimum” évében is majdnem elérte a terület súlya a 10 százalékot. Az FKgP programjában egy fordított trend figyelhető meg: a kisgazdák éppen a rendszerváltás évében szerepeltették a legnagyobb

súllyal (17,79%) az oktatástügyet, miközben a témakör legalacsonyabb előfordulási aránya is az FKgP-hez köthető (2002). A fentiek mellett még az MSZP 2002-es (18,18%) értéke tekinthető kiemelkedőnek.

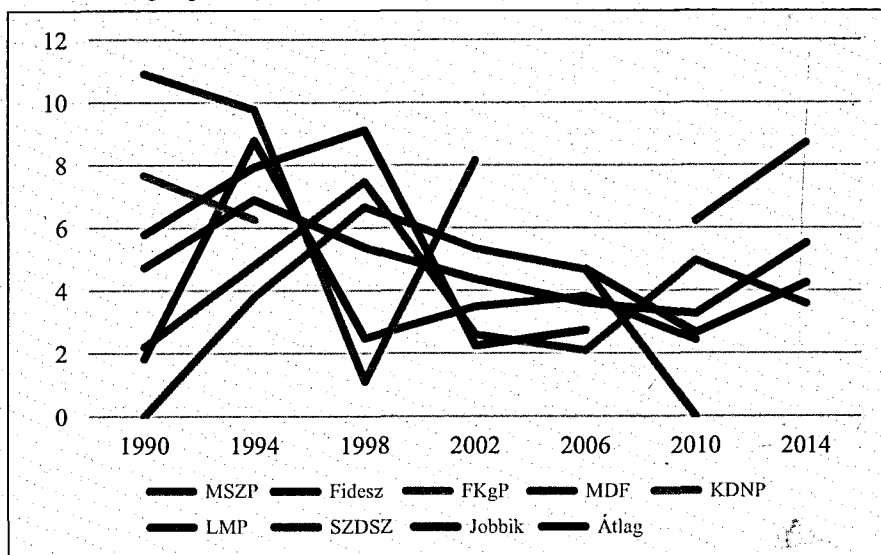
3. ábra. Az oktatáspolitikai főtémakör súlya a pártprogramokban



Agrárpolitika, földpolitika

A mezőgazdaság kapcsán érdemes megvizsgálni, hogy a magát agrárpártnak valló Független Kisgazdapárt programjában jelentősebb szerepet kaptak-e a mezőgazdasági témák, mint más pártok esetében. Ha egy pillantást vetünk az adatokra (4. ábra), láthatjuk, hogy 1990-ben, 1994-ben és 2002-ben valóban a párt szentelte az összes párt közül a legnagyobb teret a mezőgazdaságnak. 1998-at követően viszont a párt programján belül hatalmas zuhanáson esett át a mezőgazdaság aránya (ezt csak az MDF 1990-es és 2010-es programja „számyalta alul”, amely esetekben nincs említés mezőgazdasági témájú javaslatokra). Érdekes, hogy miközben az FKgP (és a Fidesz) programján belül 1998-ra jelentős mértékű zuhanás figyelhető meg a témakör előfordulási arányában, nem csupán az MDF, hanem az MSZP és az SZDSZ pártprogramján belül is nőtt ez az arány (igaz csak átmenetileg). A mezőgazdasági témák aránya 2010-től kezdődően ismét nőni kezdett, nem függetlenül az LMP parlamentbe való bekerülésétől.

4. ábra. Az agrárpolitika főtémakör súlya a pártprogramokban



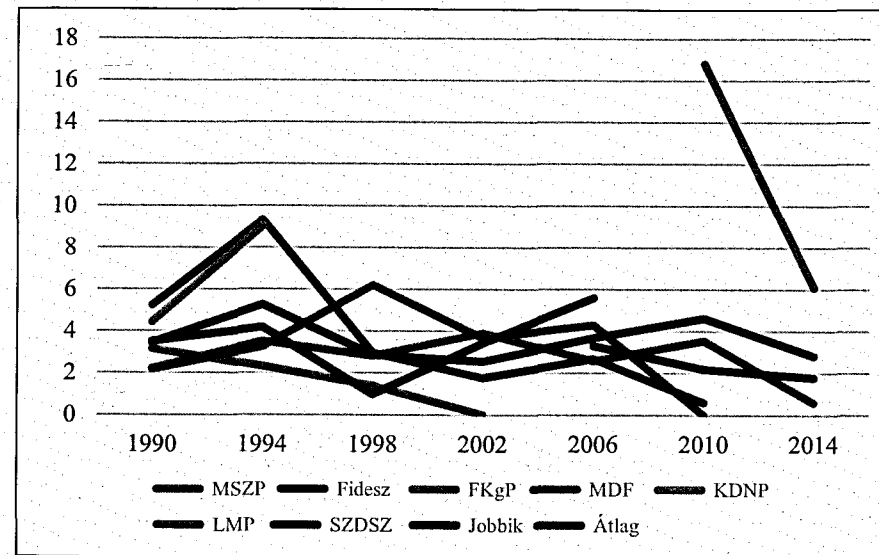
A másik, a tágon értett agráriumhoz tartozó közpolitikai főtémakör, a földpolitika esetében is hasonló trend figyelhető meg. Ez nagyobb arányban jelenik meg mind az LMP, mind pedig a másik 2010-zel bekerült párt, a Jobbik pártprogramjaiban, mint a többi párt programjában, melynek eredményeképpen a korábbi 1-2%-ról 3,6%-ra növekedett a pártok programjain belüli arányának átlaga. Ezt az átlagot csupán az LMP (5,22%) és a Jobbik 2014-es (4,14%), valamint az FKgP 1994-es (5,53%) és a Fidesz 2002-es programja (3,67%) szárnyalta túl (és csupán a KDNP 1990-es (3,54%) és 1994-es (3,51%) programja közelítette meg).

Környezetpolitika

A környezetvédelem témakörének átlagos előfordulási aránya mindvégig viszonylag alacsony szinten maradt. 1998-ban és 2010-ben figyelhetjük meg a legmagasabb előfordulási arányt – ekkor a téma pártprogramokon belüli súlya nagyjából öt százalékot ért el. Láthatjuk azt, hogy a második csúcspont egybeesik az első olyan évvel, amikor az önmagát zöld pártként definiáló Lehet Más a Politika (LMP) pártprogramot készített, illetve bejutott a parlamentbe (2010).

Ehhez kötődően érdekes vizsgálni, hogy az LMP zöld elkötelezettsége hozzájárult-e a környezetvédelem átlagos előfordulásának növekedéséhez. Az 5. ábrán látható, hogy ezen témakör érdemben jelen van az LMP pártprogramjaiban: 2010-ben a vizsgált témakör a program 16,79%-át tette ki (ami rekordnak számít a rendszerváltás után), míg az összes párt esetében ez átlagosan 4,62% volt.

5. ábra. A környezetpolitika főtémakör súlya a pártprogramokban

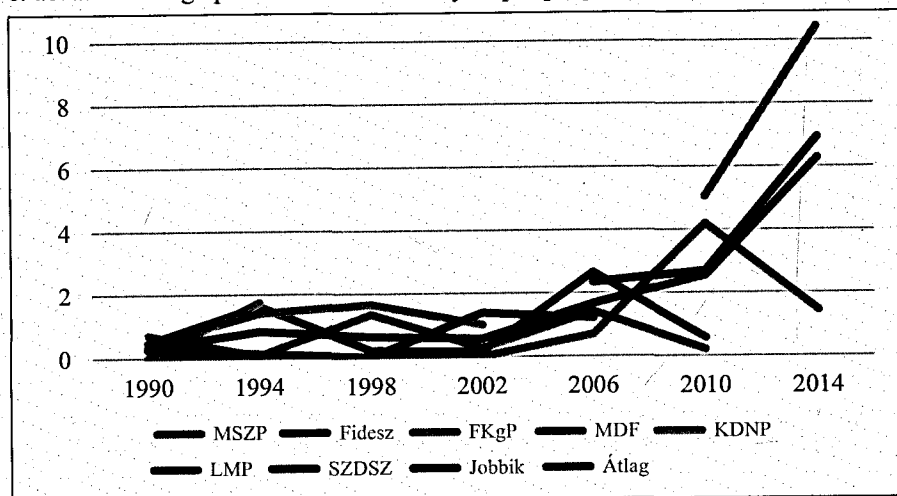


Érdekeség, hogy az LMP pártprogramja esetében a második leghangsúlyosabb – és az összes párt tekintetében legnagyobb súlyú – témakör, a makrogazdaság csak feleakkora súllyal jelent meg 2010-ben, mint a környezetvédelem. Ez a sorrend ugyanakkor 2014-re megfordult: a makrogazdaság a párt programjának szakpolitikai tartalommal bíró részének 11,29%-át, míg a környezetpolitika már csupán 6,07%-át tette ki.

Energiapolitika

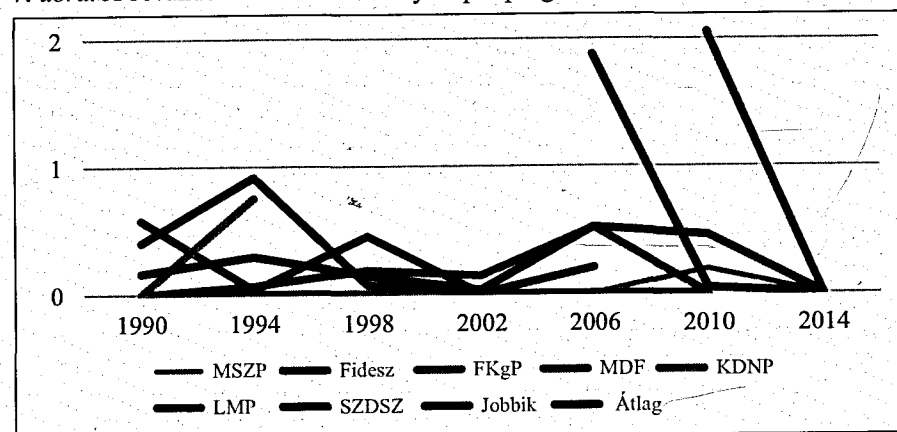
A környezetpolitika visszaesésének egyik oka egy másik hagyományos zöld téma, az energiapolitika előfordulási arányának megduplázódása volt (6. ábra). A környezetvédelemhez hasonlóan az energiapolitika témaköre aránylag keveset bukkant fel a pártprogramokban a vizsgált időszakban, ám ez az arány 2002-től kezdve előbb enyhén, majd 2010-től kezdődően meredekebben emelkedni kezdett. Ez a trend adataink fényében egyértelműen a pártrendszer átalakulásához, az LMP és a Jobbik parlamenti jelenlétéhez köthető.

6. ábra. Az energiapolitika főtémakör súlya a pártprogramokban



Bevándorláspolitiká

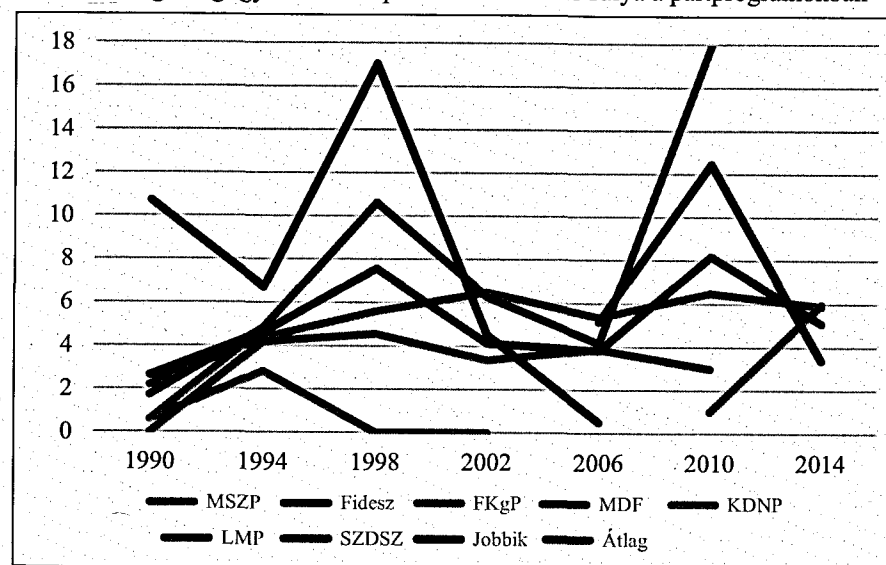
7. ábra. A bevándorlás főtémakör súlya a pártprogramokban



A bevándorlás témaköre a rendszerváltás utáni választások során mindvégig alacsony szinten maradt (7. ábra). Az ábrán látható, hogy a maximum érték is 3 százalékos súly alatt maradt és a kilencvenes évek során a délszláv háború (1991–1995) és az erdélyi magyarok bevándorlása ellenére sem ugrott meg. Nem történt trendforduló az ezredfordulón sem, amikor Koszovóból menekültek el tömegesen (bővebben lásd Halász, 2011 és Halász, 2014). Bár az 1994-es évre vonatkozóan az MSZP és az SZDSZ programjaiban van egy kisebb emelkedés, a téma említése ekkor sem érte el az 1%-ot. Ráadásul azt is láthatjuk, hogy a 2010-es évek közepétől a politikai napirenden fontossá váló téma a 2014-es pártprogramokban még egyáltalán nem jelent meg (igaz, ekkor a kormányzó Fidesz nem adott ki hivatalos programot).

Igazságügy és büntetőpolitika

8. ábra. Az igazságügy és büntetőpolitika főtémakör súlya a pártprogramokban



A szakirodalom egy része szerint a magyar közpolitikában 2010-től érvényesülő „rendpárti” fordulat (lásd Boda et. al., 2014) kapcsán érdemes megvizsgálni az igazságügy és büntetőpolitika témakörének pártprogramokon belüli felbukkanási arányát (8. ábra). Az ábrán nagyon jól kirajzolódik a Jobbik 2007 körül kezdődött radikalizálódásának egyik jeleként a témakör súlyának emelkedése, amelyet a 2013-ban kezdődött mérséklődési folyamathoz kapcsolódóan később hátrébb soroltak (Róna–Molnár, 2017). A 2010-es pártprogramot vizsgálva a főcsoport ugrásszerű növekedést mutat a 2006-os arányhoz képest, és az összes párt átlagát is jelentős mértékben felhúzza (12,47%-ra). Ezzel szemben 2014-ben ezen témakör a Jobbik pártprogramján belül még az átlagot sem érte el.

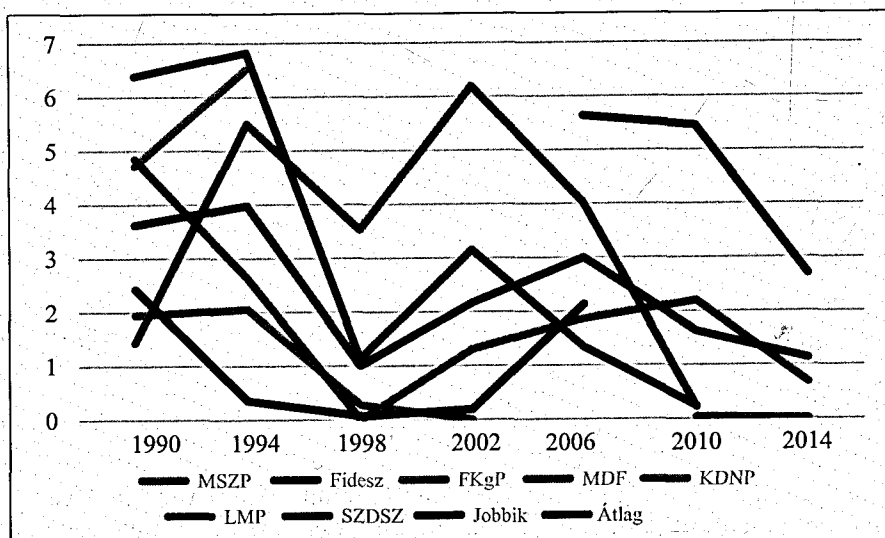
Az igazságügy és rendvédelem témaköre előfordulási arányának másik csúcspontját az 1998-as év jelenti: ekkor az SZDSZ (17,06%) és a Fidesz programjában (10,6%) volt kiemelkedően magas a kérdéskör előfordulási aránya (ezt az 1990-es SZDSZ program követte a maga 10,71%-val). Az 1998-as év kapcsán érdemes megemlíteni, hogy épp az előző évben vitték véghez az igazságszolgáltatás átfogó reformját (ld. pl. Komáromi, 2001).

Honvédelem

A honvédelem témaköre a rendszerváltáskor, illetve az ezt követő 1994-es választás idején volt jelen a legmagasabb arányban (9. ábra). Érdekes, hogy a NATO-csatlakozást megelőző évben, 1998-ban viszont mélypontot (1%) ért el a témakör súlya.

Ez kapcsolódhat ahhoz a tényhez, hogy bár a csatlakozás ekkor még nem történt meg, de a kérdéstről szóló 1997-es népszavazás a politikai napirend tekintetében rendezte a kérdést. Ezt követően a honvédelem súlya már nem érte el a rendszerváltás környéki arányokat – bár 2002-ben és 2006-ban némi növekedés figyelhető meg 2014-re ismét 1% körüli szintre süllyedt a téma súlya.

9. ábra. A honvédelem főtémakör súlya a pártprogramokban



A pártok megoszlása tekintetében 1990-ben a Fidesz (6,38%), az MSZP (4,85%) és a KDNP (4,72%), míg 1994-ben a Fidesz (6,82%), a KDNP (6,52%) és az MDF (5,49%) programjában jelent még a honvédelem az átlagot meghaladó arányban. 1998-ban és 2002-ben viszont már egyedül az MDF esetében mutatott kiemelkedő értéket (3,53%, illetve 6,19%). A téma fő propagálójává 2006-tól (a még mindig átlag fölötti szintet mutató MDF mellett) a Jobbik vált, ám itt is csökkenő tendenciát mutatva (5,63%, 5,45%, illetve 2,70%). Másfelől a honvédelem kevésbé volt hangsúlyos a rendszerváltást követő első két évtizedben az FKgP és az SZDSZ pártprogramjain belül.

Közpolitikai témakörök a Fidesz és az MSZP programjaiban

Mindezek után érdemes egy összehasonlító szempontú pillantást vetni a Fidesz és az MSZP programjai közötti hangsúlyok eltérésére is, hiszen a rendszerváltást követően jelentős időtartamban e két párt volt a legnagyobbak tekinthető.

Ami a Fideszt illeti, az 1990-es és az 1994-es programjában egyaránt a makrogazdaság, az oktatás és a kormányzati működés témaköre került elő leggyakrabban, bár 1994-ben már a környezetvédelem aránya is megközelítette a 10%-ot. 1998-ban

viszont a makrogazdaságon és a kormányzati működésen kívül ezek a területek háttérbe szorultak, és az igazságügyhöz és rendvédelemhez, továbbá a kereskedelemhez kapcsolódó kérdések vették át a helyüket. 2002-ben a kereskedelem és a kormányzati működés volt a leghangsúlyosabb, a makrogazdaság témaköre pedig ettől az évtől kezdett visszaszorulni. A következő választásokkor (2006) a kereskedelem témaköre hangsúlyos maradt, és ismét előtérbe került az oktatás, ráadásul a munkaügyi témák aránya is 9%-ra emelkedett. 2010-ben hangsúlyos maradt a kormányzati működés és a kereskedelem kérdése, ismét előtört az igazságügy és rendvédelem, emellett korábban soha nem látott mértékben megemelkedett a párt programján belül a szociálpolitikai témák aránya.

Az MSZP programjaiban egészen 1998-ig a makrogazdaság volt az egyik leghangsúlyosabb témakör. A párt baloldalisága jól megmutatkozik abban, hogy emellett a politikai rendszeren kívül a szociálpolitika jelent meg tekintélyes arányban. Talán a rendszerváltásnak köszönhető, hogy 1990-ben az emberi jogok témája is viszonylag sokszor felbukkant a pártprogramban, 1998-ban pedig a munkaügy jelent meg a legnagyobb arányban a fentiek mellett. 2002-ben már az egészségügy, a munkaügy és az oktatás kérdése emelkedett ki leginkább, utóbbi több, mint 18%-ot ért el. 2006-ban ismét emelkedett a szociálpolitika és a politikai rendszer aránya és továbbra is fontos volt a párt számára a munkaügy. A következő választásokkor (2010) a foglalkoztatáspolitikai és az oktatás volt a legfontosabb a párt számára. A szociálpolitika ekkor némileg visszaesett, de 2014-ben visszanyerte előkelő helyét. A hagyományosan baloldali témák tehát a párt programjainak valóban jelentős részét teszik ki.

Összegzés

Jelen fejezetben az 1990 óta a frakciót alakító pártok programjainak közpolitikai tartalmát vizsgáltuk meg. Bemutattuk, hogy a pártprogramokban a makrogazdaság, a politikai rendszer és az oktatás kérdésköréhez tartozó témák jelennek meg leghangsúlyosabban. A magát agrárpártként definiáló FKgP esetében valóban dominánsnak tekinthető a mezőgazdaság témájának megjelenési aránya, s a zöld ideológiai irányzatot felvállaló LMP pártprogramjai esetében is hangsúlyosan jelenik meg a zöld pártok számára általában fontos környezetvédelem és energiapolitika.

Láthattuk azt is, hogy bár a pártprogramok tartalma általában összefüggésben van a politikai napirend más területein fontossá váló kérdésekkel, ez nem minden esetben igaz. Megfigyelhettük továbbá, hogy a Fidesz számára a makrogazdaság, a kormányzati működés és a kereskedelem voltak a leghangsúlyosabbak, amely mellett néha felbukkant az oktatás és az igazságügy és büntetőpolitika témaköre is. 2010-ben pedig előtérbe került a szociálpolitika kérdése is, ami egészen addig inkább a baloldalinak tekinthető témákat (szociálpolitika, foglalkoztatáspolitikai, egészségügy) mindig napirenden tartani igyekvő MSZP programjaiban jelent meg. Utóbbi párt számára még az oktatás kérdése is fontos volt.

7. Interpellációk

Molnár Csaba

A parlamentek legfontosabb funkciói közül e kötetben kettővel, a törvényhozással és a kormányzat ellenőrzésével foglalkozunk bővebben.¹ Míg előbbire vonatkozó legfontosabb adatokat a törvényhozási adatbázist bemutató 9. fejezet tartalmazza, a kormányzat ellenőrzésének egyik fontos eszközt, a parlamenti kérdések talán legnagyobb súllyal rendelkező típusát, az interpellációkat e fejezetben tárgyaljuk.

A kormány parlamenti ellenőrzésének számos módja lehet: ilyen a bizalmi és bizalmatlansági indítványok benyújtása,² a vizsgálóbizottságok felállítása vagy a kérdések feltevése. A magyar parlamentarizmus a parlamenti kérdések több fajtáját ismeri: szóbeli és írásbeli kérdéseket, azonnali kérdéseket és interpellációkat. Közülük az interpellációk jellemzően nagy figyelmet élveznek. Ez részben az interpellációk egy – más kérdéstípusoknál hiányzó – jellegzetességére vezethető vissza: amennyiben a vita után a képviselő nem fogadja el a miniszter válaszát, az Országgyűlés szavaz annak elfogadásáról. Amennyiben a parlamenti többség is elutasítja a választ, egy bizottság jelentést készít, amelynek elfogadásáról újfent az Országgyűlés dönt. Ha újra elutasítják, új jelentés készül, és újra szavaznak, egészen addig, míg el nem fogadják azt.

A magyar Comparative Agendas Project a külföldi CAP-kutatásokhoz hasonlóan szintén vizsgálja a parlamenti kérdések közpolitikai napirendjét (lásd például Chaqués Bonafont–Palau–Baumgartner, 2015: 207.; Dowding–Martin, 2017: 234.; Bertelli–Dolan, 2009). Adatbázisunk a 2018. évi választásokig bezárólag az 1867 és 2018 közötti interpellációk adatait tartalmazza. Az alábbiakban a rendszerváltás utáni elhangzott magyar interpellációk legfontosabb leíró adatait tekintjük át – a rendszerváltást megelőző időszakban elhangzott kérdésekre a 13. fejezetben térünk ki.

Az itt bemutatott adatbázis az elhangzott (tehát nem a benyújtott, de el nem mondott) interpellációkra terjed ki. Az adatbázisokat az Országgyűlés honlapja, az Országgyűlési Napló, valamint az Országgyűlés Hivatala által rendelkezésünkre

¹ Köszönjük Böcskei Balázs, Darabos Ádám, Fülöp Viktória, Heffler Dávid, Horváth Roland, Kis György Márk, Kubik Bálint György, M. Balázs Ágnes, Micsinai István, Patkós Veronika, Pokornyi Zsanett, Széles Tamás, Szendi Gábor, Végh Pál Péter, Zágonyi Bella és Zorigt Burtejin segítségét az adatbázis elkészítésében. Szintén hálásak vagyunk az Országgyűlés Hivatala, különösen Edelman Annamária segítségéért.

² Előbbi a kormány kezdeményezi, mely során a képviselők többségének szavazata szükséges a kabinet hivatalban maradásához. Utóbbit valamelyik (jellemzően ellenzéki) képviselő indítványozza, és a képviselők többségének szavazatával leválthatja a kormányt. A magyar közjogi rendszerben a bizalmatlansági indítvány speciális fajtáját, a konstruktív bizalmatlansági indítványt alkalmazzák, amelynek beterjesztésekor meg kell azt is nevezni, hogy ki váltsa tisztségében a megbuktatandó miniszterelnököt, és ennek ismeretében szavaznak a képviselők.

bocsátott adatok alapján állítottuk össze. E fejezetben először megvizsgáljuk az elhangzott interpellációk mennyiségének alakulását, majd beterjesztőik és címzettjeik személyét.

Kitérünk elfogadásuk módjára, valamint közpolitikai tartalmukra. Zárásul a megszakított egyensúly elméletét teszteljük az interpellációs adatbázison.

Az elhangzott interpellációk száma

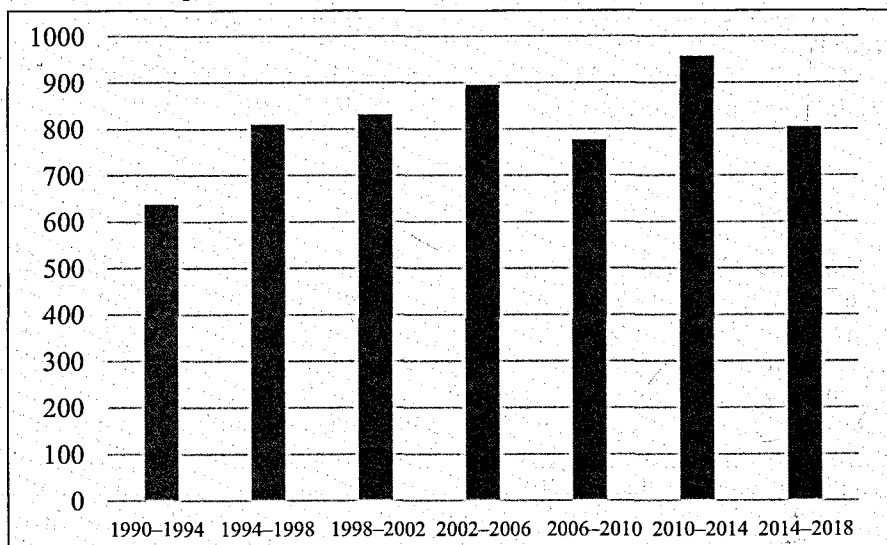
A törvényjavaslatokkal szemben az interpellációk esetében számos korlátozással néznek szembe a képviselők. Noha bármely képviselő korlátlan számú interpellációt nyújthat be, a Házszabály korlátozza, hogy melyik képviselőcsoport tagjai ténylegesen hányat mondhatnak el közülük. A szűkös időkeretet épp ezért a frakció döntése alapján használhatják fel a képviselők. Az, hogy konkrétan mekkora a rendelkezésre álló interpellálási időkeret, igen lazán került szabályozásra. 1994-ig csupán a szokásjog határozta meg, majd az 1994-es Házszabály az interpellációk és kérdések elmondására legalább heti kilencven perces keretet írt elő, mely idő alatt minden képviselőcsoportnak legalább egy interpellációja és kérdése el kell hangozzon. Ez utóbbi jog 1997-től korlátozottabb, de a független képviselőkre is kiterjedt. Az azóta eltelt két évtizedben ezek a szabályok nem változtak.

Az interpelláció egyik legfontosabb funkciója a kormány számonkérése, épp ezért jellemzően az ellenzék él ennek eszközével (lásd: Sebők–Kubik–Molnár, 2015: 57.). Az interpellációk elmondásában az ellenzéki pártok elsőbbséget élveznek – lásd: 8/1989. (VI. 8.) OGY határozat az Országgyűlés Házszabályainak módosításáról és egységes szövegéről, 46/1994. (IX. 30.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről, 10/2014 (II. 24.) OGY határozat egyes házszabályi rendelkezésekről, valamint ezen országgyűlési határozatok módosításai.³ A képviselők száma a második tényező, ami az elmondott interpellációk számát meghatározza: a képviselők pártjuk erősszerrendje szerint mondhatják el interpellációikat. A harmadik fontos tényező a képviselőcsoport megléte: a Házszabály csak minimális teret enged a frakcióval nem rendelkező pártok képviselőinek és a függetleneknek. A negyedik tényező pedig a képviselőcsoportok száma: mivel az elmondható interpellációk száma korlátozott, több frakció megléte esetén csökken az egy párt által elmondott interpellációk száma (az interpellációkra vonatkozó szabályokról részletesebben lásd a régi interpellációk fejezetet).

E korlátozások mellett az interpellációk száma jelentős részben az ülésnapok (így az interpellációs napok) számától függ. Az interpellációk száma 1994 utánról nyolc-kilencszáz körül mozgott. Az interpellációk ciklusonként számát mutatja be az 1. ábra.

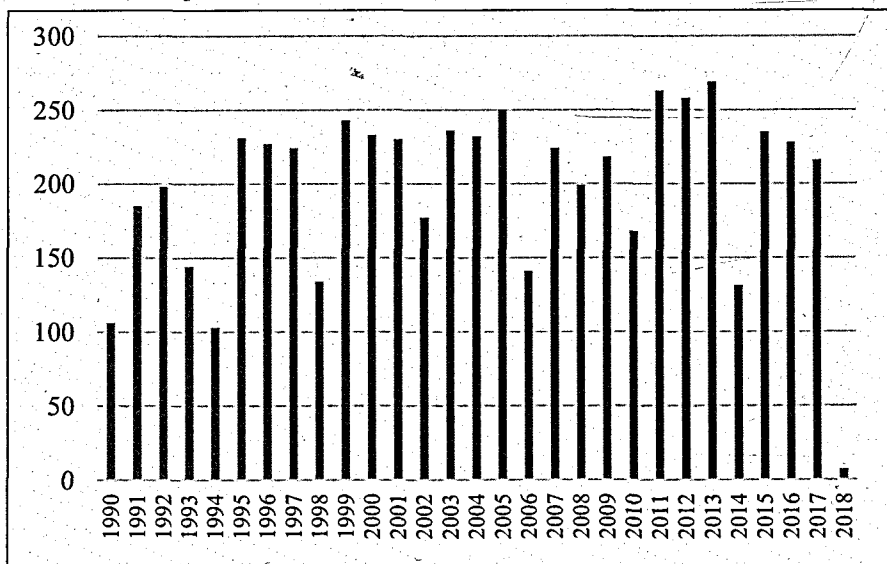
³ 1994–2014 között azonos keretek között működött az Országgyűlés, az új, ezen a téren a korábbiaktól kevésbé eltérő szabályozás a 2014–2018-as ciklustól kezdve lett hatályos.

1. ábra. Az interpellációk száma ciklusonként



Az évenkénti bontás még jobban kidomborítja az interpellációk esetében az intézményi szabályok jelentőségét (2. ábra). A választási évekből, amikor a tavaszi ülészet jellemzően rövidebb, az interpellációk száma is alacsonyabb. A ciklusközi évekből 1994 után mindig 200–250 interpelláció hangzott el.

2. ábra. Az interpellációk száma évenkénti bontásban

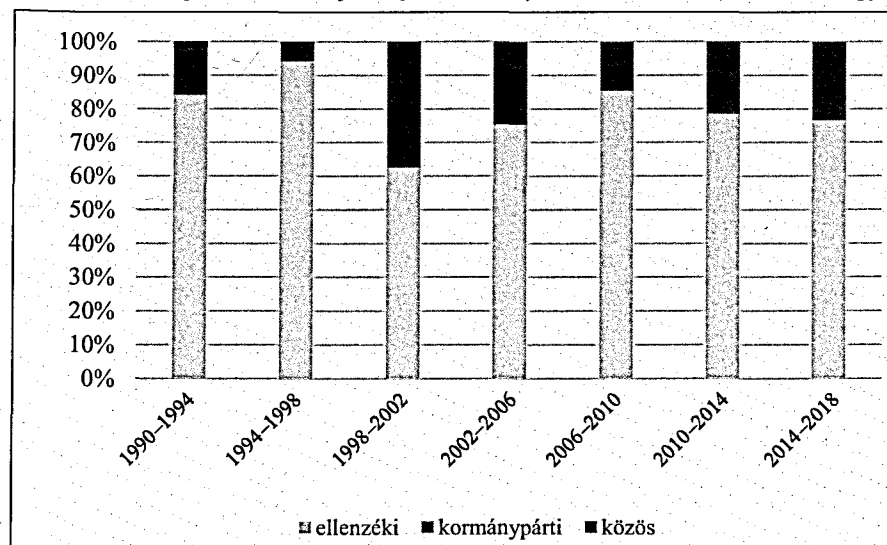


Az interpellációk betérjesztői

Az interpellációk túlnyomó többségét minden ciklusban az ellenzéki politikusok nyújtották be (3. ábra). Az 1998–2002-es ciklus volt az egyetlen, amikor az ellenzéki betérjesztésű interpellációk nem tették ki az összes háromnegyedét (csak kicsivel haladták meg a 60%-ot). Ettől eltekintve a kormányoldal a 2002–2006-os ciklusban és a 2010–2018 közötti időszakban interpellált a legaktívabban, ekkor az elhangzott interpellációk negyede-ötöde kötődött a kormánypártokhoz. A harmadik csoportot az 1990–1994-es és a 2006–2010-es ciklus képezi, mikor is az ellenzék mondta el az interpellációk öthatodát. A kormányoldal a legkevesebbet az 1994–1998-as ciklusban interpellált: ekkor az interpellációk kb. 5%-át mondták el kormánypártiak.

Az interpellálók párhovatartozása – a Házsabály rendelkezései miatt – jelentősen függ attól, hogy hány kormánypárti és ellenzéki frakció van jelen az Országgyűlésben. Az ellenzéki interpellációk aránya az 1994–1998-as ciklusban volt a legmagasabb, amikor a két kormánypárttal a ciklus során négy-öt ellenzéki frakció állt szemben. A kormánypárti interpellálók aránya akkor volt a legmagasabb (1998–2006 között), amikor azonos számú kormánypárti és ellenzéki frakció állt szemben egymással.

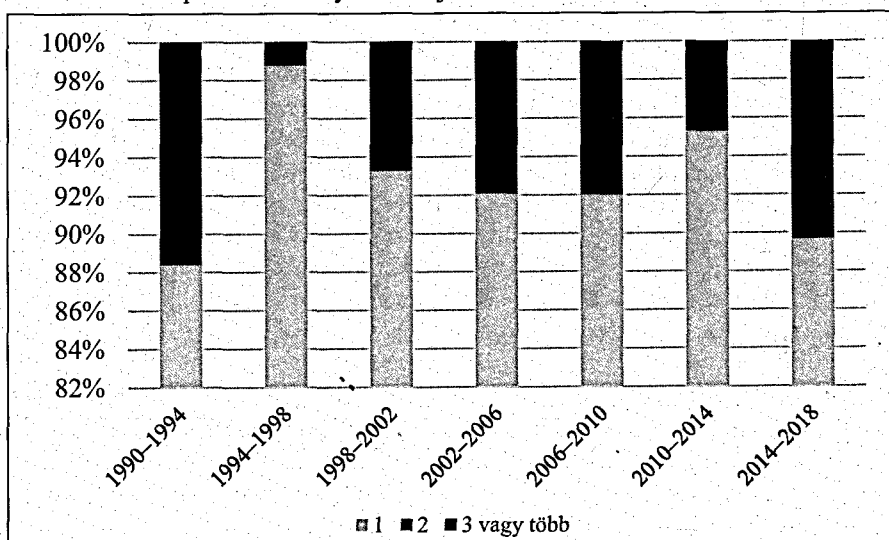
3. ábra. Az interpellációk betérjesztője a kormány–ellenzék–viszonyrendszer alapján



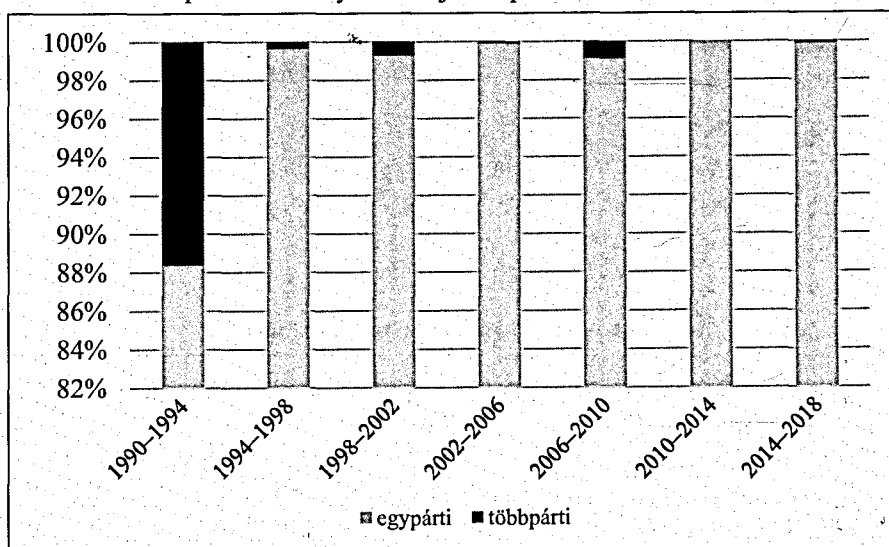
A képviselőknek lehetőségük van közösen benyújtani interpellációikat. Ugyanakkor szemben a törvényekkel, ezzel igen ritkán élnek, melynek természetes okai vannak. Alig volt arra példa, hogy az interpellálók a szűk felszólalási idejükben átadták egymásnak a szót. A legtöbb esetben leginkább valamiféle ügy melletti kiállítás magyarázza a közös interpellálást (például többször egy-egy térség képviselői közösen interpelláltak). Az egybeterjesztős interpellációk aránya épp ezért a legtöbb

ciklusban 90–95% körül alakult (4. ábra). Ez alól az 1994–1998-as ciklus jelentett kivételt. Ekkor az elhangzott interpellációk között a több-beterjesztős interpellációk aránya csak kicsivel haladta meg az 1%-ot. A kettőnél több beteresztő által kezdeményezett interpellációk aránya minden ciklusban nagyon alacsony volt: csak 1990–1994 között haladta meg az 1%-ot.

4. ábra. Az interpellációk aránya a beteresztők száma szerint



5. ábra. Az interpellációk aránya a beteresztő pártok száma szerint



A kormánypárti és ellenzéki képviselők közös interpellációinak aránya a teljes vizsgált időszakban elenyésző volt. Még az 1990–1994-es ciklusban sem érte el a 2%-ot, majd a következő két ciklusban arányuk 0,2%-ra csökkent. A 2002 óta eltelt időszakban nem volt példa arra, hogy kormánypárti és ellenzéki képviselők közösen interpelláltak volna valamelyik minisztert.

Amennyiben azt vizsgáljuk, hogy hány interpellációt nyújtottak be egynél több párt képviselői, ettől részben eltérő képet kapunk (5. ábra). Az 1994-et követő időszakban a frakciófegyelem megszilárdultával a többpárti interpellációk aránya jelentősen visszaesett, egyetlen ciklusban sem érte el az 1%-ot, a 2010–2014-es ciklusban pedig egyetlen többpárti interpelláció sem hangzott el. A rendszerváltás utáni első ciklusban ugyanakkor ezeknek az interpellációknak az aránya az elhangzottak több, mint 10%-át tette ki.

A rendszerváltást követő években az ellenzéki frakciók szinte mindegyike többet interpellált bármely kormánypártnál (1. táblázat). Ez alól csak néhány kis méretű ellenzéki frakció jelent kivételt: az 1998–2002 közötti MIÉP, a 2002–2010 közötti MDF (amely ráadásul egy évre elvesztette frakcióját), valamint a 2010–2014 közötti LMP. A pártok erőssorrendje kormányzati és ellenzéki oldalon egyaránt minden ciklusban meghatározza az elmondott interpellációk számát. Az 1994–1998-as – sűrű ellenzéki pártszakadásokkal és átrendeződésekkel tarkított – ciklus kivételt jelent ez alól. A képviselőcsoport megléte szintén döntő jelentőségű: a tizenegy legkevesebb interpellációt elmondó párt közül csupán egy (az EKgP) rendelkezett frakcióval. A frakciók számbeli növekedésének hatása jól megfigyelhető az egy pártra eső interpellációk számának a 2002–2006-os és a 2006–2010-es ciklus között bekövetkező csökkenésén.

1. táblázat. Az interpellációk száma első beteresztőinek párhovatarozása szerint⁴

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018	összesen
Fidesz	64	113	115	536	421	133	123	1505
MSZP	115	36	212	139	112	346	238	1198
SZDSZ	283	9	201	81	33	–	–	607
MDF	63	173	89	124	90	–	–	539
Jobbik	–	–	–	5	–	281	206	492
EKGp	57	311	104	–	–	–	–	472

⁴ Jelmagyarázat: Fidesz: Fiatal Demokraták Szövetsége, MSZP: Magyar Szocialista Párt, SZDSZ: Szabad Demokraták Szövetsége, MDF: Magyar Demokrata Fórum, Jobbik: Jobbik Magyarországért Mozgalom, FKgP: Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt, KDNP: Kereszténydemokrata Néppárt, LMP: Lehet Más a Politika, MIÉP: Magyar Igazság és Élet Pártja, MDNP: Magyar Demokrata Néppárt, DK: Demokratikus Koalíció, PM: Párbeszéd Magyarországért (később Párbeszéd), ASZ: Agrárszövetség, Együtt: Együtt – a Korszakváltók Pártja, EKgP: Egyesült Kisgazdapárt, SOME: Somogyért Egyesület, LPSZ–VP: Liberális Polgári Szövetség – Vállalkozók Pártja, MÉP: Magyar Érdék Pártja, MLP: Magyar Liberális Párt, MSZDP: Magyarországi Szociáldemokrata Párt, NDSZ: Nemzeti Demokrata Szövetség

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018	összesen
KDNP	13	105	–	–	113	73	65	369
LMP	–	–	–	–	–	108	154	262
MIÉP	1	1	99	–	–	–	–	101
MDNP	–	50	–	–	–	–	–	50
DK	–	–	–	–	–	7	3	10
PM	–	–	–	–	–	6	1	7
ASZ	5	–	–	–	–	–	–	5
Együtt	–	–	–	–	–	–	5	5
EKgP	4	–	–	–	–	–	–	4
SOME	–	–	–	–	3	–	–	3
LPSZ–VP	–	1	–	–	–	–	–	1
MÉP	1	–	–	–	–	–	–	1
MLP	–	–	–	–	–	–	1	1
MSZDP	1	–	–	–	–	–	–	1
NDSZ	1	–	–	–	–	–	–	1
Független	29	11	11	10	4	3	8	76

Mindezek fényében a frakcióknak elsődlegesen a legtöbbet interpelláló képviselők kiválasztásában van mozgástere (2. táblázat).

2. táblázat. A legtöbbet interpelláló képviselők

név	interpellációk száma
Homoki János (FKgP)	85
Gúr Nándor (MSZP)	69
Schmuck Erzsébet (LMP)	57
Lezsák Sándor (MDF, Fidesz)	50
Sepsey Tamás (MDF)	46
Z. Kárpát Dániel (Jobbik)	46
Kelemen András (MDF, Fidesz)	45
Szél Bernadett (LMP)	45
Varga László (MSZP)	45
Gusztos Péter (SZDSZ)	44
Tukacs István (MSZP)	44
Torgyán József (FKgP, független)	40

Változó, hogy mennyire koncentráltan választják ki a frakciók az interpelláló képviselőket. A rendszerváltás után a kiskisgazda Homoki János interpellált a legtöbbször (85 alkalommal). Ráadásul valamennyi egy ciklus alatt hangzott el, mikor is az FKgP interpellációinak több, mint harmadát ő mondta el.

Az MSZP-s Gúr Nándor a maga 69 interpellációjával a második, amelyek többségét a 2010 utáni ellenzékben töltött ciklusokban mondta el. Az LMP-s Schmuck Erzsébet a 2014–2018 között elhangzott 57 interpellációjával a harmadik helyen szerepel, őt a korábban MDF-es, majd a Fideszbe átlépő Lezsák Sándor követte a maga 50 interpellációjával (érdekesség, hogy ezek többségét kormánypárti képviselőként mondta el). Az MDF-es Sepsey Tamás 46 interpellációját szintén egyetlen ciklusban mondta el.

Az interpellációk címzettjei

Az interpelláló képviselők mozgástere elsősorban nem is aktivitásuk mértékében, sokkal inkább az interpelláció címzettjének, valamint tartalmának megválasztásában rejlik. A továbbiakban ezeket tekintjük át részletesebben. A kormányszerkezet állandó változása miatt vizsgálatunkat nem a miniszteri tisztségek szerint végezzük el, ehelyett feladatkörük alapján csoportosítjuk az interpellálható személyeket. Az általános feladatkörű, a kormányzati működés egészének vezetéséért felelős szereplők (például a miniszterelnök vagy a Miniszterelnökséget vezető miniszter) az 1990–1994-es ciklusban még igen ritkán voltak interpellációk címzettjei (3. táblázat). A hozzájuk intézett interpellációk aránya 1994-től kezdett növekedni, majd 2002-től a 2010–2014-es ciklusig folyamatosan csökkent. Csúpn 2014-től figyelhetünk meg újabb emelkedést.

3. táblázat. Az interpellált miniszterek típusonkénti aránya ciklusonkénti bontásban (százalék)

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018
általános	1,8	17,3	20,1	15,0	11,0	6,7	12,6
bel- és igazságügyi	18,0	15,1	12,7	11,3	10,5	17,6	12,2
gazdasági	37,2	29,7	26,7	30,3	30,2	40,0	28,1
honnvédelmi	2,6	1,5	1,6	1,8	0,5	0,8	0,5
humán	18,3	17,8	19,9	22,1	33,9	23,6	31,3
környezetvédelmi	7,3	4,2	5,5	3,5	4,1	0	0
külgügyi	1,3	0	0	1,1	0	0,5	4,9
legfőbb ügyész	3,2	2,8	3,8	2,9	2,3	0,4	0
mezőgazdasági	10,4	11,6	9,7	12,0	7,4	10,4	10,4

Fontos megjegyezni, hogy a kormánystruktúrának csekély a befolyása az interpellációk arányára. Noha 1998 előtt a Miniszterelnöki Hivatal nem miniszter vezette (hasonlóan a 2010–2014 közötti Miniszterelnökséghez), az általános feladatkörű kormánytagokhoz (például miniszterelnök, Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter) intézett interpelláció száma ettől függetlenül változott. Arányuk a rendszerváltástól az 1998–2002-es ciklusig nőtt, majd a 2010–2014-es ciklusig csökkent, az utolsó vizsgált időszakban pedig újra emelkedni kezdett.

A leggyakrabban a bel- és igazságügyi minisztereket, a gazdasági minisztereket, valamint a humántárcák vezetőit interpellálták. A bel- és igazságügyi minisztériumokhoz intézett interpellációk aránya 2006–2010-ig folyamatosan csökkent, majd a 2010–2014-es ciklusban ideiglenesen megugrott. Hasonló tendencia észlelhető a gazdasági minisztereknél, ám ott az interpellációk arányának csökkenése helyett 1994 után egy 30% körüli stabilizálódás figyelhető meg. Ugyanakkor a hozzájuk intézett interpellációk aránya 2010–2014 között szintén megugrott. A humántárcák (például oktatásügy, egészségügy) vezetőinek címzett interpellációk aránya általában 20% körül mozgott, két ciklusban viszont – 2006–2010 és 2014–2018 között – 30% felé emelkedett. A honvédelmi miniszterhez intézett interpellációk aránya tendenciászerűen csökken. Míg 1990–1994 között megközelítette a 3%-ot, 1994 és 2006 között 1,5-2%-os tartományban mozgott. Ugyanakkor 2006 után már egyik ciklusban sem érte el az 1%-ot.

Az interpellálható szereplők körében bekövetkező változás jelei figyelhetők meg a környezetvédelmi miniszterekhez és a legfőbb ügyészekhez intézett interpellációk esetében. 2010 után megszűnt az önálló környezetvédelmi tárca, így nem interpellálhatták többet miniszterét (addig a hozzá intézett interpellációk aránya 3-8% között ingadozott). A legfőbb ügyész interpellálhatósága megszűnt a 2010–2014-es ciklusban, így már akkor nagyon alacsony volt a hozzá intézett interpellációk aránya. Ellenben a korábbi ciklusokban egy alacsony, 2-4% közötti szinten mozgott.

Nagyfokú állandóságot mutat az agrárminiszterekhez intézett interpellációk aránya, amely a vizsgált időszakban stabilan 10% körül mozog. A külügyminisztereknél ellenben nagyobb változatosságot figyelhetünk meg. A ciklusok közel felében egyetlen idesorolható interpelláció sem hangzott el. A többi ciklusban is jellemzően 1% körül marad az arányuk, mely alól a 2014–2018 közötti időszak jelent kivételt. Az ekkori magasabb arány jórészt azzal magyarázható, hogy ebben a ciklusban a miniszter profiljába vonták a külgazdaságot, így a hozzá intézett interpellációk száma jelentősen megugrott.

A tárcákat a minisztert adó pártonként csoportosítva jól láthatjuk, hogy a legtöbb interpellációt mindig a legnagyobb kormánypárt minisztereihez intézték (4. táblázat). Ez bizonyos szempontból nem meglepő: a miniszterek többségét eddig minden koalícióban a legnagyobb kormánypárt adta. Látható ugyanakkor, hogy a kisebb kormánypártok minisztereihez az általuk irányított tárcák arányát meghaladó mértékű interpellációt intéztek.

Ennek fő oka a koalíciós szerződések jellegében rejlik: a kisebb pártok igyekeznek a maguk számára kiharcolni egy-két kulcsfontosságú tárcát, mely értelemszerű-

en jobban vonzza az interpellálni vágyó képviselőket. Emellett a kisebb politikai spektrumért felelős tárca nélküli miniszterek jellemzően a legnagyobb kormánypárt politikusai, akikhez értelemszerűen arányaiban kevesebb interpelláció érkezik. Ezek alól csupán a 2010–2014-es ciklus jelent kivételt, amikor is a kisebbik kormánypártot, a KDNP-t képviselő egyetlen kormánytag, Semjén Zsolt miniszterelnök-helyettes csupán az interpellációk fél százalékának volt címzettje, miközben személyében pártja adta a miniszterek majdnem egytizedét.

4. táblázat. Az interpellált miniszterek pártjuk szerinti megoszlása⁵

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018
MDF	72,1	n. k.	4	n. k.	n. k.	n. k.	n. k.
FKgP	2,5	n. k.	17,2	n. k.	n. k.	n. k.	n. k.
EKgP	12,4	n. k.	n. k.	n. k.	n. k.	n. k.	n. k.
KDNP	9,7	n. k.	n. k.	n. k.	n. k.	0,5	9,6
Fidesz	n. k.	n. k.	75,1	n. k.	n. k.	99,1	90,4
MSZP	n. k.	71,5	n. k.	72,2	83	n. k.	n. k.
SZDSZ	n. k.	25,8	n. k.	23,4	12,6	n. k.	n. k.
Somogyért	n. k.	n. k.	n. k.	n. k.	2,2	n. k.	n. k.

Egyes pártok ciklus közben bontották fel a koalíciót (ilyen volt az FKgP 1990–1994 és 1998–2002 között, valamint az SZDSZ 2006–2010 között), amely értelemszerűen jelentősen csökkentette a hozzájuk intézett interpellációk arányát (ez alól az 1998–2002 közötti FKgP azért jelent kivételt, mert a felbomló párt miniszterei nem távoztak a kormányból, nem követték pártjuk vezetését az ellenzékbe). A Somogyért Egyesület ugyanakkor súlyához képest erősen felülreprezentált az interpelláltak között: egyetlen képviselője (Gyenesei István) csupán rövid ideig töltött be miniszteri tisztséget, ekkor viszont viszonylag sokat interpellálták.

Mint említettük, az interpellációk egyik fő funkciója a hivatalban lévő kormány számonkérése. Érdemes megfigyelni, hogy egyes képviselők az interpellációikat konkrét miniszterek rendszeres számonkérésére használták fel (5. táblázat). A csúcs-tartó ebben is a legaktívabban interpelláló képviselő, a kisközgazdász Homoki János, aki 45 alkalommal intézett interpellációt Horn Gyula miniszterelnökhöz, interpellációi több, mint felét neki címezve. A második helyen a jobbikos Magyar Zoltán áll: ő 29 interpellációt intézett Fazekas Sándor vidékfejlesztési, majd földművelésügyi miniszterhez. Agrárpolitikusként interpellációi majdnem kilenctizede ide tartozik.

Az egy miniszterhez köthető interpellációk körét korlátozza az, ha a tárca élén ciklus közben váltás történik. Ez akadályozta meg, hogy Gúr Nándor foglalja el a lista első helyét: ő az egymást váltó nemzetgazdasági miniszterekhez (Matolcsy

⁵ Jelmagyarázat: n. k. – nincs kormányon

Györgyhöz, illetve Varga Mihályhoz) intézett interpellációival bekerült az élbolyba. Így interpellációi több, mint kétharmadát ehhez a két egymást váltó kormánytaghoz intézte. Z. Kárpát Dániel szintén Matolcsy Györgyhöz intézett interpellációval szerepel a lista élén. Rajtuk kívül Sallai R. Benedek LMP-s képviselő Fazekas Sándor földművelésügyi miniszterhez címzett interpellációinak száma éri még el a húszat.

5. táblázat. Az ugyanazon kormánytagot legtöbbször interpelláló képviselők

interpelláló	címzett neve	címzett tisztsége	darab	aránya a képviselő interpellációin belül (%)
Homoki János (FKgP)	Horn Gyula	miniszterelnök	45	52,9
Magyar Zoltán (Jobbik)	Fazekas Sándor	vidékfejlesztési miniszter/ földművelésügyi miniszter	29	87,8
Gúr Nándor (MSZP)	Varga Mihály	nemzetgazdasági miniszter	27	39,1
Z. Kárpát Dániel (Jobbik)	Matolcsy György	nemzetgazdasági miniszter	23	50
Gúr Nándor (MSZP)	Matolcsy György	nemzetgazdasági miniszter	21	30,4
Sallai R. Benedek (LMP)	Fazekas Sándor	földművelésügyi miniszter	20	52,6

A kormány szerkezetében bekövetkezett változások jól nyomon követhetők ezeken az adatokon. A 2010 után felálló integrált tárcák („csúcsminisztériumok”) a korábbiaknál sokkal több közpolitikai területet fogtak át. Épp ezért az egy miniszterre eső interpellációk száma 2010 után jelentősen megemelkedett. Az itt bemutatott öt képviselő közül négy a 2010–2018 közötti interpellációival került a lista élére.

Az interpellációk elfogadása

Mivel az interpelláció eszközevel elsősorban ellenzéki képviselők élnek, illetve élhetnek, nem meglepő, hogy az interpellációk többségére adott miniszteri választ az interpelláló elutasította (6. táblázat). Ugyanakkor mivel a képviselők többsége a kormány álláspontját támogatja, az esetek döntő többségében az Országgyűlés ennek ellenére is elfogadja a miniszteri választ. Az interpellációt elmondó képviselők által elfogadott miniszteri válaszok aránya így jórészt a kormánypárti interpellálók arányának felel meg. Ennek megfelelően többnyire a 20-30%-os sávban mozog, mely alól a kiugróan sok kormánypárti interpellációjú 1998–2002-es ciklus, valamint a 2006–2010 közötti időszak a kivétel.

6. táblázat. Az interpellációk elfogadásának módjai és ezek aránya (százalék)

	A képviselő elfogadta a választ	Az Országgyűlés elfogadta a választ	Az Országgyűlés a bizottsági jelentést elfogadta	Az Országgyűlés sose fogadta el a bizottsági jelentést	Egyéb
1990–1994	27,9	53,1	6	3,1	9,9
1994–1998	24,8	74,2	0,5	0,1	0,4
1998–2002	41,5	57,5	0,8	0,1	0
2002–2006	24,9	72,8	0,2	2	0
2006–2010	16,1	80,3	2,6	1	0
2010–2014	23,9	76	0	0	0,1
2014–2018	23,9	76,1	0	0	0

A rendszerváltás után igen ritkának bizonyultak az olyan esetek, amikor sem a képviselő, sem pedig a plenáris ülés nem fogadta el a miniszteri választ. Az 1990–1994-es ciklusban arányuk még majdnem 10%-os volt, amely a pártfegyelem megszilárdulásával a következő két ciklusra 1% alá csökkent. A szűk kormánypárti többségű 2002–2006-os ciklusban arányuk újfent valamivel 2% fölé emelkedett. A kormány többségének ciklusközi megszűnésével 2006–2010 között az ilyen interpellációk aránya 3,6% volt. Ugyanakkor a nagy és fegyelmezett többséggel járó 2010–2018 közötti időszakban már nem volt példa arra, hogy legalább az Országgyűlés ne szavazza meg a miniszteri választ.

Viszonylag ritka volt az is, hogy az Országgyűlés az interpellációról szóló bizottsági jelentést nem fogadta el. Az ilyen esetek aránya 1990–1994, valamint 2002–2006 között érte csak el az 1%-ot. A rendszerváltás utáni időszak bizonytalanságát, a visszatérő parlamentarizmus tapasztalatlanságát jelzi az egyéb módon elfogadott interpellációk magas aránya az 1990–1994-es ciklusban. Közülük 58 esetben írásban válaszolt a miniszter (egy esetben az írásbeli választételt is írásban jelentette be).

Előfordult, hogy az interpelláló képviselő nem volt hajlandó elárulni, elfogadja-e a miniszteri választ (például Haraszi Miklós 1990. július 3-án), máskor pedig csak részben kívánta elfogadni a választ (például Solt Ottília 1991. április 9-én). Megesett, hogy a képviselő nem volt kíváncsi a miniszter válaszára (például Nagy András 1990. szeptember 11-én). Előfordult az is, hogy egyszerűen elmaradt a szavazás, mintegy elfeledkeztek róla (például Bossányi Katalin 1990. szeptember 11-i interpellációjáról).

Több esetben az interpelláló visszavonta interpellációját: egyszer elhangzása, egyszer pedig a miniszter válaszadása után. Mindemellett még az 1994–1998-as ciklusban is volt olyan, hogy azért nem került sor a miniszteri válaszról szóló szavazásra, mert a miniszter szerint a kérdés nem tartozott hatáskörébe, ennek ellenére megválaszolta. Utoljára a 2010–2014-es ciklusban fordult elő, hogy az interpelláló

képviselő nem az eredetileg bejelentett témában mondta el interpellációját, melyre így a miniszter nem is válaszolt.

Noha az ellenzéki képviselők általában elutasítják a miniszteri válaszokat, a kormánypártiak pedig elfogadják, találhatunk kivételeket is, ugyanakkor látható, hogy a pártfegyelem megszilárdulásával ezeknek az eseteknek az aránya jelentősen csökken (7. táblázat). Míg az 1990–1994-es és az 1994–1998-as ciklusban az interpellációk negyede-ötöde ide tartozott, arányuk a későbbiekben rohamosan csökkent. Elsősorban a kormánypárti képviselőknél vált ritkává a nem kormány–ellenzék-logikának megfelelő szavazás. Ez alól a 2002–2006-os időszak jelent kivételt, 2010 után ugyanakkor már nem volt példa arra, hogy egy kormánypárti képviselő ne fogadta volna el a miniszter válaszát. Az ellenzékiek között a választ elfogadók aránya szintén visszaesett a 2–3%-os körüli szintre. A 2014–2018-as ciklusban ugyanakkor már szinte sosem fogadták el a miniszterek válaszait (mindez érdekes adalék a politikai polarizáció témájához).

7. táblázat. Az interpellációkra adott válaszok aránya (százalék)

	ellenzéki elfogadta a választ	kormánypárti elutasította a választ
1990–1994	21,8	24,4
1994–1998	21,6	20,5
1998–2002	9,8	5,2
2002–2006	3	7,7
2006–2010	2	0,9
2010–2014	3,1	0
2014–2018	0,7	0

Egyes szereplők interpellációs válaszait kirívóan gyakran utasította el mind az interpelláló képviselő, mind pedig a plénum. Három ilyen csoportot tudunk meghatározni. Az egyiket a legfőbb ügyészek alkotják, akik mindannyian bekerültek a legnagyobb arányban elutasított interpelláltak közé. Ennek két fő oka van. Egyrészt megbízatásuk ideje eltér az országgyűlési ciklusoktól, így az őket pozícióba juttató pártok könnyen kisebbségbe kerülhetnek kinevezetjük hivatali ideje alatt. Másrészt pedig mivel nem tagjai a kormánynak, még a kormánypárti képviselők sem érzik feltétlen kötelességüknek, hogy megvédjék őket az ellenzék támadásaitól.

E listát 45%-os elutasíthatósági arányával Polt Péter vezeti (8. táblázat). Ez a magas szám a 2002–2006-os ciklusban még nagyobb, 72%-os volt, amit az magyaráz, hogy egyrészt 2000–2002 előtt az öt támogató pártok adták a képviselők többségét, másrészt a 2010–2014-es ciklusban megszűnt interpellálhatósága. Kovács Tamás a maga 38,1%-os elutasíthatóságával kis lemaradással követi. Bár tőlük jelentősen elmarad, de a lista élbolyában van a vizsgált időszak harmadik legfőbb ügyésze, Györgyi Kálmán is (15,2%).

8. táblázat. A leggyakrabban elutasított válaszú interpelláltak

név	tisztség	elutasítási arány (százalék)
Polt Péter	legfőbb ügyész (2000–2006, 2010–2018)	45
Kovács Tamás	legfőbb ügyész (2006–2010)	38,1
Mádl Ferenc	az MTA és a tudománypolitika felügyeletéért felelős tárca nélküli miniszter (1990–1993)	37,5
Keresztes K. Sándor	környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter (1990–1993)	31
Szabó János	földművelésügyi miniszter (1993–1994)	20
Szabó Tamás	privatizációért felelős tárca nélküli miniszter (1992–1993)	18,4
Balsai István	igazságügyi miniszter (1990–1994)	17,2
Deutsch Tamás	ifjúsági és sportminiszter (1999–2002)	15,4
Györgyi Kálmán	legfőbb ügyész (1990–2000)	15,2

A második csoportot a bizonytalanabb frakciófegyelmi 1990–1994-es ciklus miniszterei adják. Közülük a dobogó harmadik fokára Mádl Ferenc került a maga 37,5%-ával. Szintén kiemelkedő Keresztes K. Sándor 31%-a, míg Szabó János, Szabó Tamás és Balsai István válaszainak nagyjából ötödét utasították el. A harmadik csoportot a legelutasítottabb interpelláltak között Deutsch Tamás vezeti 15,4%-os eredményével. Ők azok a miniszterek, akiket a kormánypártok közötti konfliktusok miatt egyes kormánypárti frakciók nem támogattak az interpellációs válaszról szóló szavazás során.

Az interpellációk tartalma

A CAP-kutatások egyik legfontosabb célkitűzése a közpolitikai napirend dinamikájának feltárása (9. táblázat – az adott ciklus vezető témakörét kiemeltük). E tekintetben az interpellációk stabilan legfontosabb kéréskörét a politikai rendszer jelentette: egy kivétellel minden ciklusban ez bizonyult a legfontosabb főtémakörnek. Szintén kiemelt súllyal szerepelt az egészségügy területe, amely a legelső vizsgált ciklus kivételével mindig a legtöbbet szereplők közé került. A közlekedéspolitikai két ellentétes irányú kilengést mutat, de egyébként stabilan a népszerű témakörök közé sorolható. Ingadozó tendenciát mutat az oktatáspolitikai, a makrogazdasági, valamint az igazságügy és rendvédelem főtémaköre.

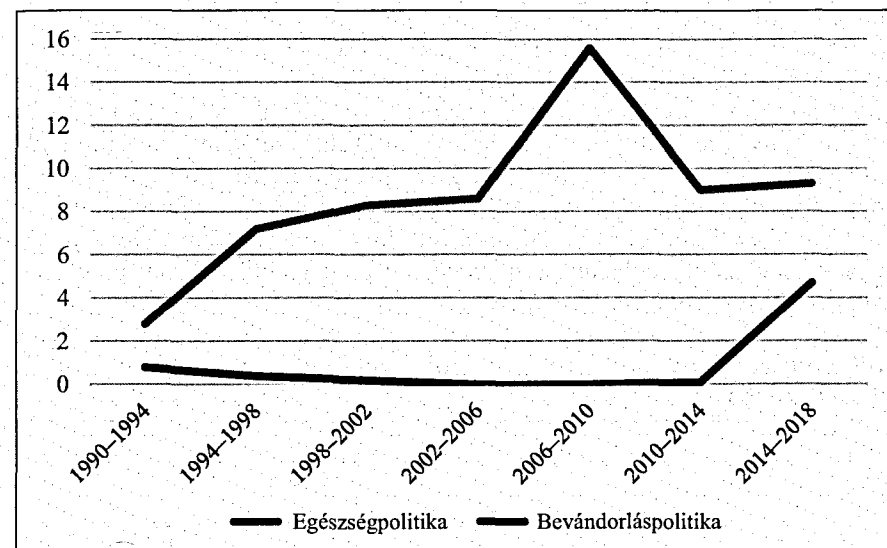
9. táblázat. A közpolitikai témakörök előfordulási aránya az interpellációkban⁶

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018
Makrogazdasági politika	4,9	3,7	2,5	5,9	4,4	11,2	6,6
Emberi jogok	6,3	3,8	4	2,8	2,4	4,5	3,6
Egészségpolitika	2,8	7,2	8,3	8,6	15,9	9	9,3
Agrárpolitika	8,9	6,9	8,3	10,8	4,8	3,1	3
Foglalkoztatáspolitikai	5,3	1,4	2,3	3,2	3,4	7,5	7,8
Oktatáspolitikai	4,6	5,4	4,5	7,3	7,9	4,7	9,1
Környezetpolitika	5,7	3,3	3	2,3	3,5	2,1	2,2
Energiapolitika	3,6	3	1,9	2,2	3,5	2,5	5,7
Bevándorláspolitikai	0,8	0,4	0,2	0	0	0,1	4,7
Közlekedéspolitikai	3,1	5,1	9,9	6,9	9,9	4	3,2
Igazságügy és büntetőpolitika	7,4	10,4	7,7	8,8	7,7	7,0	3,0
Szociálpolitika	3,9	1,4	1,2	2	3,5	4,7	9,3
Területpolitika és lakásügy	4,7	3,1	3,4	3,2	3,7	7,1	5,8
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	3,5	5,8	7,0	5,7	5,8	6,4	4,9
Honvédelem	3,3	2,6	2,6	1,9	1,2	1	0,4
Tudomány- és technológiapolitika	3,3	2,7	1,1	1,9	1	1,1	0,7
Külgazdasági politika	1,3	0,9	0,6	0,3	0,3	0,5	1,4
Külpolitika	2,2	4	2	2,2	1,9	3,8	1,6
Kormányzati működés	19,8	23,7	22,4	19,4	15,7	13,3	10,4
Földpolitika és természeti erőforrások	3,8	4,6	5,3	2,6	2,7	5,3	7
Kulturális politika	0,9	0,9	1,8	1,7	0,9	1	0,1

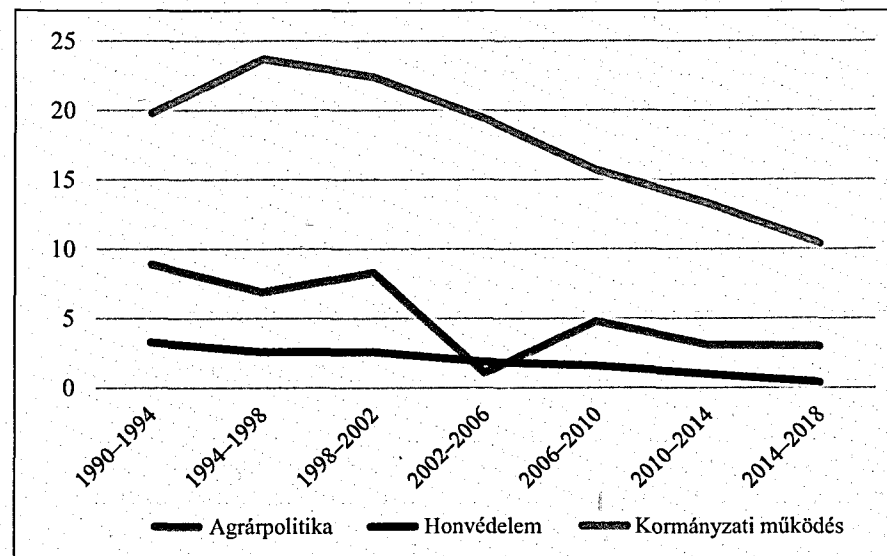
Az időben változó súlyú témakörök közül a bevándorlást és az egészségügyet hozzuk fel példaként (6. ábra). A bevándorlás kérdése évtizedekig nem rendelkezett említésre méltó napirendi jelenéttel az interpellációk között, még az 1990-es évek balkáni háborúhoz kötődő menekülthullámok idején sem. Ugyanakkor 2014 után jelentősége igencsak megugrott: megközelítette az 5%-ot. Az egészségügy ennél jóval nagyobb átlagos említésarányral rendelkezett, s már 1990–1994 között megközelítette a 3%-ot. Ugyanakkor a következő évtizedekben egy tendenciaszerű növekedés bontakozott ki: aránya a 2010–2014-es ciklustól eltekintve folyamatosan nőtt. Ezen kivétel oka is az, hogy a 2006–2008 közötti reformjavaslatok kapcsán kirívóan sokszor említették, a legfontosabb interpellációs témakörre vált. Ettől és az első ciklustól eltekintve aránya lassan emelkedett 7%-ról 10% felé.

⁶ Jelmagyarázat: félkövér – 10%-nál magasabb cikluson belüli előfordulási arány, dőlt – 5%-nál magasabb cikluson belüli előfordulási arány

6. ábra. Egyes, idővel felértékelődő közpolitikai területek aránya az interpellációk között (százalék)



7. ábra. Egyes, idővel leértékelődő közpolitikai területek aránya az interpellációk között (százalék)

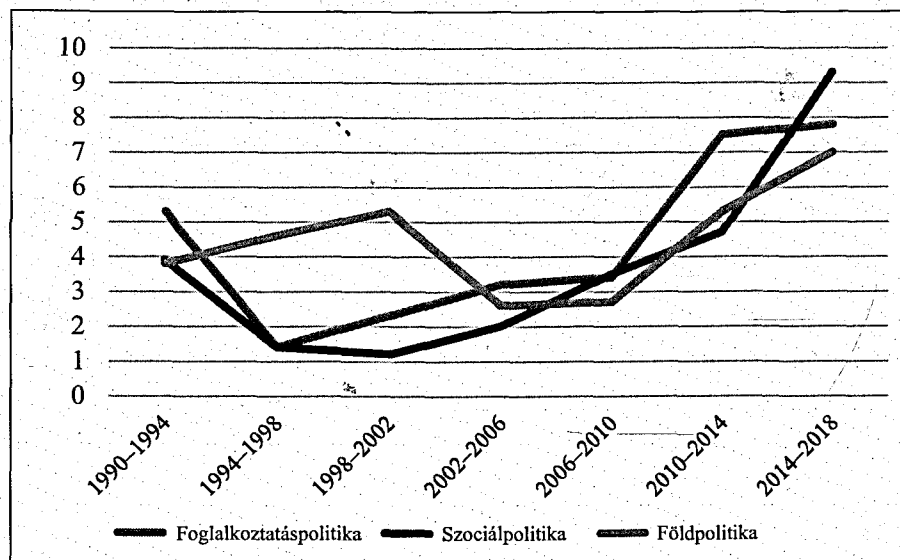


Más közpolitikai területek jelentősége idővel mérséklődött (7. ábra). Míg a kormányzati működéshez köthető interpellációk a rendszerváltás utáni évtizedben az

interpellációk negyedét-ötödét is kitétték, a 2014–2018-as ciklusra részarányuk 10% közelébe süllyedt. Esetükben a legmeglepőbb az, hogy a 2010–2014-es ciklus alkotmányozása nem emelte meg érdemlegesen a rájuk vonatkozó interpellációk arányát. Hasonló tendenciaszerű süllyedést figyelhetünk meg a honvédelem esetében, amelynek említésaránya 3%-ról 0,5% alá süllyedt.

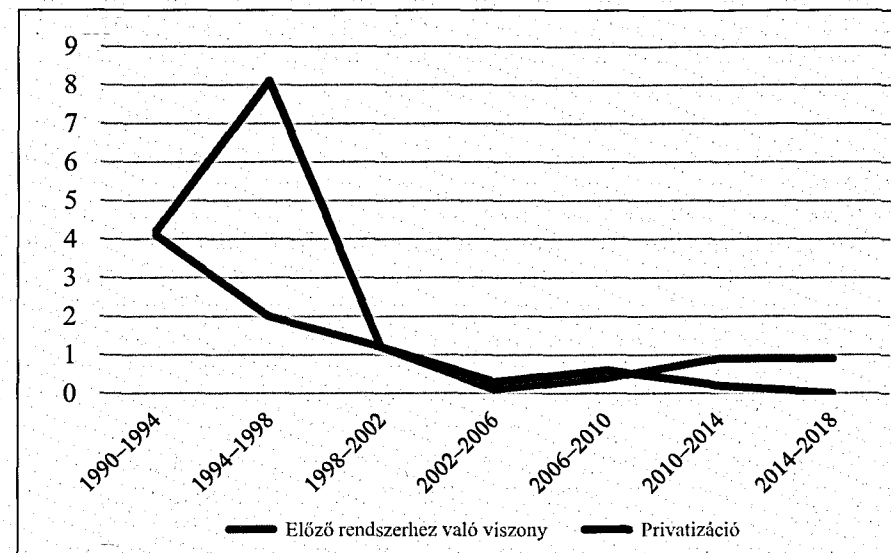
A mezőgazdaság esetében – melynek aránya 9%-ról 3%-ra csökkent – a változás értelmezéséhez érdemes figyelembe venni egy másik, kapcsolódó főtemakör, a földpolitika arányának alakulását is (8. ábra). A földpolitika esetében ugyanis jól látható egy jelentős, 2006 utáni felértékelődés. Ennek háttérében elsősorban az Európai Unióhoz való csatlakozás következményeként a földforgalom szabályozása kapcsán fellépő viták állnak. A foglalkoztatáspolitikai és a szociálpolitika területe hasonlóan hullámzó arányt mutat az interpellációkban.

8. ábra. Egyes hullámzó jelenléti közpolitikai területek aránya az interpellációk között (százalék)

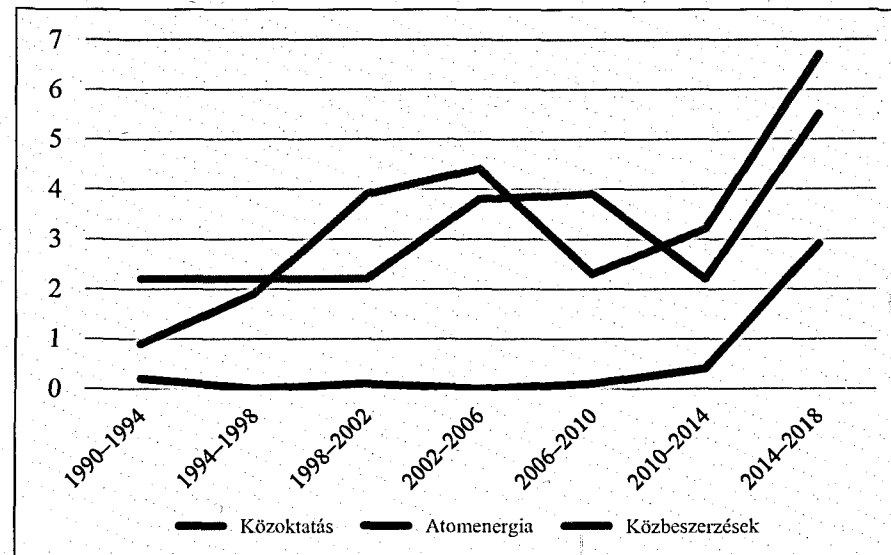


Az altémakörök a főcsoportokhoz képest rendszerint nagyobb fluktuációt mutatnak, amit részben alacsonyabb elemszámuk magyaráz (hiszen ezekből állnak össze a főcsoportok). Jó példát jelent erre a privatizáció, illetve a korábbi politikai rendszerekhez való viszony kódja (9. ábra). Míg e két részterület említésaránya 4% körüli értékről indul, előbbi 1994–1998 közötti felívelését nem számítva tendenciaszerűen vesztenek jelentőségükből, említésarányuk a harmadik évtized végére 1% alá süllyedt.

9. ábra. Egyes, idővel jelentőségükből veszítő altémakörök aránya az interpellációk között (százalék)



10. ábra. Egyes ciklusokban kiemelt jelentőségű altémakörök aránya (százalék)



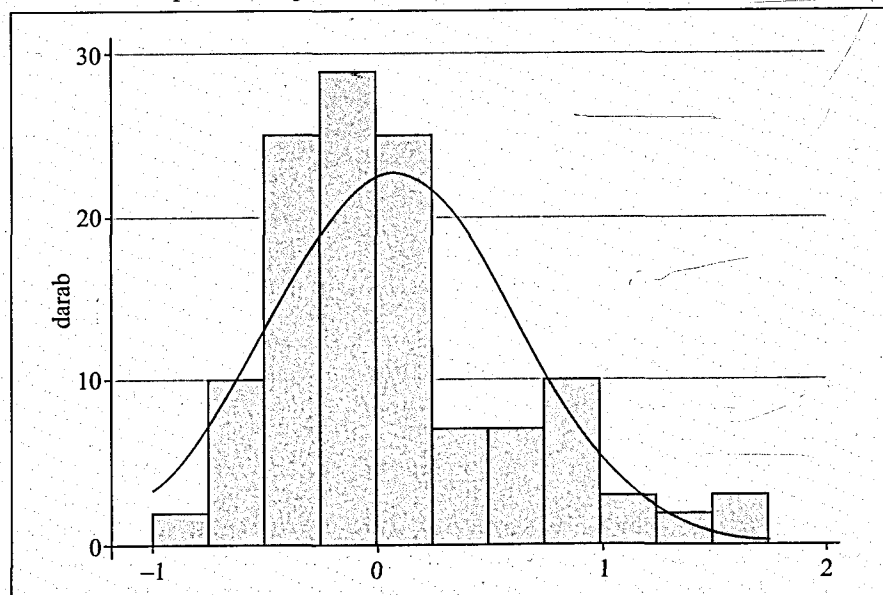
Ebből is látszik, hogy egyes témák csak ideiglenesen vannak fenn a politikai napirenden (10. ábra). Jól jelzi ezt a közoktatás helyzete is: ennek 2% körüli stabil aránya két időszakban ugrik meg. Az első a 2000-es évekre tehető, amikor az oktatá-

si reformhoz kapcsolódó interpellációk megduplázták az említések arányát. A második ilyen időszak a 2014–2018-as ciklus, amikor a közoktatás helyzete szintén a politikai viták jelentős elemét alkotta. Az atomenergia és az atomerőművek említésaránya az interpellációk között rendkívül alacsony a vizsgált időszak nagy részében, csupán 2014 után emelkedik meg, amikor a paksi atomerőmű bővítése a viták kereszttüzébe került. Hullámzó jelentőséget figyelhetünk meg a közbeszerzések terén, amely az 1998–2006 és a 2014–2018 közötti időszakban kiemelkedő jelentőséggel bír. Ezek az interpellációk jellemzően vitatható közbeszerzésekhez, feltételezett korrupciós ügyekhez kapcsolódtak.

A CAP-kutatásokban elemzett megszakított egyensúlyt vizsgálva a szakirodalom azt feltételezi, hogy mivel a parlamenti kérdések a közpolitikai ciklus középső szakaszában vannak, ezért még nem lesz extrém mértékű a megszakítottságuk, azaz relatíve közelebb lesznek a normál eloszlásnál megfigyelhető leptokurtózis- (LK-) értékhez (lásd a 2. fejezetet). Az elmélet ugyanis azt feltételezi, hogy a közpolitikai változások mértéke többnyire nagyon apró vagy pedig nagyon nagy, a közepes mértékű átalakulások aránya a normáloszlásnál várhatóan alacsonyabb (ez a megszakított egyensúly). Ennek mértéke a társadalmi-gazdasági környezettől távolodva (az állampolgárokkal egyre közvetettebben érintkező intézményeknél) és a közpolitikai ciklusban előrehaladva fokozódik.

Számításaink ezt igazolják is: az interpellációk LK-értéke a legszélsőségesebb eset (a bevándorlás, melynek napirendi jelenléte egy ciklus alatt a 44-szeresére növekedett) kihagyásával 0,15 lesz. Ez igen kis mértékben tér el a normáloszlásától (0,12).

11. ábra. A közpolitikai napirendi változások mértékeinek eloszlása



A 11. ábrán jó látható, hogy a folytonos vonallal jelölt normáloszlás alakjára többnyire emlékeztet az interpellációk témakörei arányában bekövetkezett változások mértéke. Eltéréseket elsősorban a legkisebb mértékű változások magasabb arányában, valamint a közepes mértékű változások kisebb arányában láthatunk. Minde mellett a nagyobb mértékű átrendeződések elemszáma valamivel magasabb a normáloszlásnál tapasztalhatónál. Mindezzel együtt a normáloszlásra rendkívül emlékeztető eloszlása miatt a kötetünkben bemutatott adatbázisok között az interpellációs adatbázis adja az egyik legalacsonyabb megszakítottsági értéket.

Összefoglalás

A fentiekben áttekintettük az interpellációkra vonatkozó CAP-adatbázis forrásait, szerkezetét és a belőle kirajzolódó trendeket. Bemutattuk, hogy a mennyiségükre, illetve a betérjesztő pártállására vonatkozóan alapvetően a Hárszabály jelöli ki a képviselők mozgásterét. Többnyire az ellenzékiek élnek ezzel az eszközzel, miközben a képviselők, valamint a pártok közös interpellálása igen ritka. Láthattuk, hogy néhány képviselő kiemelkedően sokat interpellált, és sokszor kifejezetten egy-egy minisztert kérdeztek: ilyen páros volt Homoki János és Horn Gyula, Magyar Zoltán és Fazekas Sándor vagy Gúr Nándor és Varga Mihály számtalan vitája.

A leggyakrabban a képviselők a gazdasági-, a humán-, valamint a bel- és igazságügyi tárcák vezetőit kérdezték, miközben a kisebb koalíciós pártok miniszterei némileg felülreprezentáltak voltak az interpelláltak között. Az interpellációkra adott válaszokat a kormánypárti képviselők többnyire elfogadták, míg az ellenzékiek elutasították. A kivételek aránya a frakciófegyelem megszilárdultával rohamosan csökkent. A leggyakrabban a legfőbb ügyészek, a másik koalíciós párthoz tartozó miniszterek, valamint az 1990–1994-es ciklus minisztereinek válaszait utasították el. Az interpellációk legfontosabb témakörei közé a politikai rendszer, az egészségügy, a közlekedéspolitikai, az oktatásügy, a makrogazdaság, valamint az igazságügy és a büntetőpolitika tartozott. A megszakított egyensúly más arénához képest kis mértékben jelentkezett az interpellációknál.

8. Miniszterelnöki beszédek

Pokorny Zsanett

A rendszerváltás utáni magyar kormányok vezetői formális és informális eszközök széles táráat használhatják fel a politikai napirend alakítására. A miniszterelnöki rendeletek és (kormánytagjaik utasításával) más jogszabályok és határozatok kiadása mellett interjúkat adhatnak, találkozókra vehetnek részt, valamint beszédeket tarthatnak. S bár a rendeletekben megfogalmazott szabályozások közvetlenül befolyásolják a szakpolitikai területeket, a kevésbé direkt csatornák – különösképp a beszédek – a közvéleményt alakítva jelentős hatást gyakorolhatnak a közpolitika napirendjére, ide értve a törvényhozást is. A kormányzati szereplők beszédeikben értékelhetik eredményeiket, új feladatokat jelölhetnek ki, valamint belpolitikai és nemzetközi eseményekre is reagálhatnak. A kormányzati munka célkitűzéseit és prioritásait nem csak a közvélemény, hanem a politikai ellenfelek számára is ismeretik, ezáltal alakítva az erőviszonyokat, folyamatosan aktívan maradván a politikai versenyben (Jones–Baumgartner, 2005: 2–5.).

A társadalom egészét, vagy a kormányzati munka főbb irányait érintő kérdések általános szabályként a végrehajtó hatalom hierarchiájának csúcsán álló miniszterelnök beszédeiben hangzanak el (Bevan et al., 2011). A végrehajtó hatalmi munkamegosztás szerint így az aktuális szakpolitikai kérdések állapotáról a tárcáért felelős miniszter, államtitkár vagy helyettes államtitkár nyújt, nagyobb súllyal szakmai szempontok szerint tájékoztatást a közvélemény számára. A miniszterelnök tehát állásfoglalásait a legfontosabb társadalmi és politikai kérdésekre korlátozza, célokat jelöl ki, melyeket szimbolikus kommunikációs eszközök használatával tesz érthetőbbé és fontosabbá a hallgatóság számára. Mivel a kormányfő által kiemelt kérdések mind a közvélemény, mind a politikai ellenfelek felé jelzik az adott téma politikai jelentőségét, parlamenti felszólalásai megfelelő indikátorként szolgálhatnak a kormányzat napirendjén szereplő szakpolitikai területek közötti hangsúlyok vizsgálatára (Jennings et al., 2011).

A magyar CAP-kutatásban mindezek fényében a kormányzati beszédek közül a miniszterelnöki parlamenti felszólalásokat elemeztük. Ennek több oka is volt. Egyfelől, a külső közvetítők hiánya – amelyek hatása például a médiamegjelenések során felerősödhet – növeli a beszélő céljainak és szándékainak könnyebb értelmezését. Az üzenetet a hallgató egyedül értelmezi, alternatív magyarázatokról csak másod- vagy harmadlagos forrásokból értesül. Másfelől, a beszélő személye is befolyással bírhat az üzenet befogadására, a maga retorikájával, előadásmódjával.

Jelen fejezetben a magyar miniszterelnökök parlamenti felszólalásaiban említett közpolitikai témák változásait követjük végig. Első lépésként a CAP magyar kutatócsoportja által felépített, miniszterelnöki beszédeket összefogó adatbázist mutatjuk be, majd az egyes szakpolitikai területek áttekintésére térünk át. Ennek során arra keressük a választ, hogy hogyan változik a kormányzati napirenden szereplő témák közötti dinamika, mely szakpolitikai területek milyen súllyal és milyen tartósan szerepelnek a beszédekben.

Miniszterelnöki beszédek a magyar CAP-kutatásban

A magyar CAP-projekt „Miniszterelnöki beszédek (1990–2015)” adatbázisa a rendszerváltás után hatalmon lévő magyar miniszterelnökök 1990 és 2015 között elhangzott parlamenti felszólalásait tartalmazza.¹ A beszédeket vizsgáló napirend-kutatások általános szabályként az éves ceremoniális felszólalásokat gyűjtik össze (lásd például a brit, illetve a holland CAP-kutatócsoport munkáját – Bevan et al, 2011; Mortensen et al, 2011). Magyarországon ugyanakkor nincs a brit Queen’s Speech-hez hasonló formális alkalom. A miniszterelnökök ugyan gyakran szólnak fel az ülésszakok első napján, de ez közel sem szabályszerű (például nyitott időkeretüknek köszönhetően). Az évvértékelő beszédek (pl. Orbán Viktor esetében) pedig nem is feltétlenül a parlamentben hangzanak el. További sajátosság, hogy a miniszterelnök felszólalása után a frakcióvezetők is szót kaphatnak, függetlenül annak tartalmától. Mivel az ilyen kiemelt alkalmon elmondott beszédek sem struktúrájukban, sem tartalmukban nem térnek el gyökeresen a többi, plenáris ülésen elhangzott miniszterelnöki felszólalásoktól, hasonlóságaik miatt minden ülésnapon elhangzott kormányfői beszédet beemeltük adatbázisunkba. Ez alól kivételt csak a parlamenti kérdésekre és felszólalásokra adott válaszok jelentettek, az ilyen típusú felszólalások ugyanis nem a kormányzati napirend dinamikáit tükrözik vissza, hanem a politikai ellenfelek számára fontos ügyekre vagy politikai támadásokra reagálnak.

A magyar CAP-adatbázis hét kormányfő parlamenti felszólalásait gyűjti össze.² A leíró tábla 262 beszédet tartalmaz, melyeket a beszéd éve és pontos dátuma, típusa (például napirend előtti felszólalás), bekezdéseinek száma, valamint a felszólaló személye szerint kategorizáltunk. A beszédekben elhangzott szakpolitikai témák meghatározására a magyar CAP 21 specifikus közpolitikai kódot tartalmazó kódkönyve alapján (lásd a *Függelék*t) lekódoltuk az adatbázisban szereplő felszólalások szövegeit. A nem szakpolitikai tartalom kiszűrésére egy dichotóm-változót vezettünk be, melyben 0 értékkel a szakpolitikai témákat, 1-el pedig a nem szakpolitikai tartalmakat jelöltük.

A parlamenti felszólalásokat vizsgáló napirend-kutatások jelentős része mondat vagy kvázimondat (tartalmukban mondat értékű mondatrészek) szinten kódolja az elemzésbe bevont beszédeket (lásd Jennings et al., 2011; Bevan et al.; 2011). Előzetes vizsgálataink alapján azonban a magyar parlamenti felszólalások szövegeiben az érintett szakpolitikai területek a bekezdés, mint kódolási egység alkalmazásával megfelelően elválaszthatóak egymástól. A magyar beszédeket ezért első lépésként egyenként, 1–15 mondat hosszúságú bekezdések szintjén kódoltuk.

A beszédek vizsgálata némileg eltér a hagyományos kódolásalapú kvalitatív tartalomelemzéstől. A szóban elhangzott „szövegek” rugalmas szerkezete ugyanis nem teszi lehetővé, hogy az egyes témákat teljes mértékben elkülönítve kezelje a

¹ Lásd MTA TK CAP-weboldal (<http://cap.tk.mta.hu/miniszterelnoki-beszedek-1990-2015>). Az adatbázis elkészítésében és a kódolásban nyújtott segítségért köszönet Jakub Rebekának, Decsi Dánielnek, Szepesi Nórának, valamint Lukács Adriennek.

² A felszólalások írásos változatait a Magyar Országgyűlés hivatalos oldaláról (<http://www.parlament.hu/>) gyűjtöttük.

beszélő. Előfordul, hogy a kormányfő felszólalásaiban egy bekezdésen belül több szakpolitikai témát is érint, s hogy a szakpolitikai ügyeket általános, nem közpolitikai kontextusba helyezi (például a parlamenti munka történelmi múltjára utal vissza), amely megnehezíti a szövegrész kategorizálását. Az ilyen esetekben a leginkább hangsúlyos szakpolitikai terület kategóriájába soroltuk a bekezdést. Kiegészítő jelleggel a 2010–2014 ciklus parlamenti felszólalásait mondat (tehát nem bekezdés) szinten is lekódoltuk, ennek adatait ugyanakkor e helyt az egyértelműség érdekében még nem közöljük.

A parlamenti felszólalások számának változásai

A miniszterelnöki beszédek a nemzetközi irodalom (lásd például Jennings et al., 2011; Mortensen et al., 2011) alapján fontos szerepet játszanak a közpolitikai napirend kialakításában. A magyar kormányfők, vizsgálataink szerint, eltérő módon használják ezt a parlamenti felszólalások nyújtotta lehetőséget közpolitikai céljaik kijelölésére. A felszólalások éves számának változásai jelzik a parlament kínálta fórum használatának gyakoriságát (1. táblázat).

1. táblázat. A magyar miniszterelnökök parlamenti felszólalásainak száma (1990–2015)

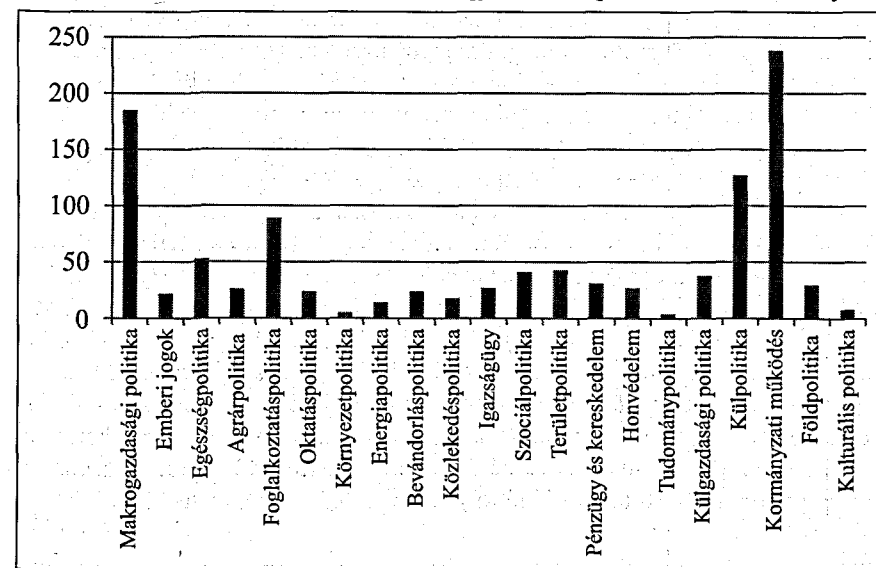
Miniszterelnök	Parlamenti ciklus	Hivatali idő	Parlamenti felszólalások száma	Leggyakrabban említett szakpolitikai terület
Antall József	1990–1994	1990. május 23. – 1993. december 12.	37	Kormányzati működés (68%)
Boross Péter	1990–1994	1993. december 12. – 1994. július 15.	5	Makrogazdaság (48,5%)
Horn Gyula	1994–1998	1994. július 15. – 1998. július 6.	43	Kormányzati működés (35%)
Orbán Viktor	1998–2002	1998. július 6. – 2002. május 27.	24	Makrogazdaság (39,8%)
Medgyessy Péter	2002–2006	2002. május 27. – 2004. szeptember 29.	15	Kormányzati működés (41%)
Gyurcsány Ferenc I.	2002–2006	2004. szeptember 29. – 2009. április 14.	94	Makrogazdaság (33%)
Gyurcsány Ferenc II.	2006–2010			
Bajnai Gordon	2006–2010	2009. április 14. – 2010. május 29.	7	Kormányzati működés (34,8%)
Orbán Viktor II.	2010–2014	2010. május 29. –	29	Kormányzati működés (41,5%)
Orbán Viktor III.	2014–2018			

A táblázatból látszik, hogy az MSZP–SZDSZ-kormányok vezetői relatíve gyakrabban élnek a parlamenti beszédek adta lehetőségekkel. Ezzel szemben, a jobboldali kormányfők sokkal inkább az Országgyűlésen kívüli fórumokat használják céljaik és programjaik bemutatására. Ahogy az várható, a hivatali idő szintén jelentős befolyással bír a megtartott beszédek mennyiségére. A vonatkozó parlamenti ciklus második felében kormányfőnek megválasztott Boross Péter és Bajnai Gordon, illetőleg a hivatali idejét ki nem töltő Medgyessy Péter kevesebb beszédet mondott társaiknál. Bár Antall József 1993-as halála miatt szintén nem állt négy évig a kormány élén, ennek ellenére viszonylag sok, 37 beszédet mondott el. A vizsgált időszak kiugró értéke Gyurcsány Ferenc nevéhez köthető, aki 2004 és 2009 között összesen 94 alkalommal szólalt fel a parlament padsorai között.

Közpolitikai területek a beszédekben

A beszédekben megjelenő szakpolitikai témák közötti stabilitást és változást a beszédekben való megjelenésük aránya – említésének száma – alapján vizsgáltuk. A szakpolitikai témák közötti „erőviszonyokat” számos tényező befolyásolhatja (lásd az 1. táblázat utolsó oszlopát). 1990 és 2015 között mind a jobb-, mind a baloldali kormányfők beszédeiből a kormányzati működés, valamint a makrogazdasági kérdések kiemelkedése figyelhető meg. A makrogazdaság esetében érdekesség, hogy a legalacsonyabb arányban a legtöbb alkalommal felszólaló Gyurcsány Ferenc (33%) beszédeiben, míg a legmagasabban (48,5%-át) a legkevesebb alkalommal szót kérő Boross Péter esetében szerepelt.

1. ábra. A kormányfői felszólalásokban megjelenő szakpolitikai területek aránya



A kiemelt figyelmet szerző szakpolitikai témák fókuszban maradhatnak több, más politikai oldalhoz tartozó kormány idején is. A szakpolitikai területek közötti általános hangsúlyok megállapítása érdekében a beszédekben említett közpolitikai témák teljes időszakra számolt arányainak értékeit is összevetettük (1. ábra).

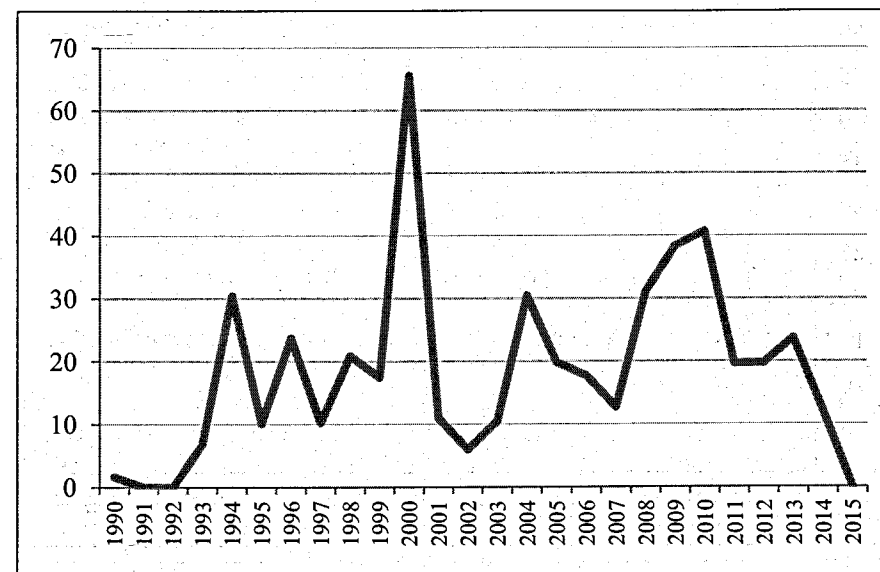
Az ábrán látszik, hogy az értékeket összehasonlítva a vizsgált időszakban a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés területéhez kapcsolódó közpolitikai témák határozták meg a kormányzati napirendet. Emellett a felszólalásokban több, mint 50 alkalommal került említésre az egészségügy, valamint a munkaügyek. Vannak egyenetlen időbeli eloszlást mutató témák is, melyre jó példa a bevándorlás. 2015 előtt a szakpolitikai terület meglehetősen ritkán került előtérbe. Az Európán végigsöprő migrációs válság azonban a magyar kormányzati napirend szerkezetét is gyökeresen átalakította. A hirtelen megerősödő migránshullámok, az embercsempészet fellendülése, valamint a terrorcselekmények számának emelkedése (Metz, 2017) – nem mellesleg pedig a kormányzó Fidesz politikai stratégiája – okán a bevándorlás az egyik legtöbbet taglalt szakpolitikai területtől vált. A fejezet második felében a miniszterelnöki felszólalásokban megjelenő öt leginkább hangsúlyos szakpolitikai terület, a makrogazdaság, a külpolitika, a kormányzati működés, a munkaügyek, az egészségügy, valamint a speciális helyzetű bevándorlás változásait tekintjük át.

Makrogazdasági politika

Az elmúlt évtizedekben a makrogazdaság mind az európai, mind az amerikai kormányzatok meghatározó szakpolitikai területévé tudott válni (lásd például Jennings et al., 2011: 19–22.; Alexandrova et al.; 2012: 11–15.). E nemzetközi trend a parlamenti beszédekben is megfigyelhető, a témához kapcsolódó kérdések ugyanis pártpolitikai kötődéstől függetlenül magas arányban szerepeltek a miniszterelnöki beszédekben. A makrogazdaság pozíciójának változásait a százalékos arányának éves változásával vizsgáljuk (2. ábra).

A makrogazdaság területén két időszakban, az első Orbán-kormány, valamint a világgazdasági válság idején figyelhető meg kiugrás. A rendszerváltást követően az 1990-es évek közepéig a felszólalások tekintetében a közpolitikai téma meglehetősen alacsony szinten, csökkenő tendenciát mutatva mozgott, amely az évtized második feléig nem is tudott megfordulni. Azt követően azonban, hogy Horn Gyula miniszterelnökségének idején elérte mélypontját, s 10% alá zuhant, egy évvel később 20%-ra tudott emelkedni. Újabb mélypontot a Medgyessy Péter vezette MSZP-kormányzat idején mutatott, mely időszakban ismét 10%-ra esett vissza. Ezt követően azonban megfordult a tendencia, s a folyamatos növekedés Bajnai Gordon miniszterelnöksége alatt érte el csúcspontját, a 38%-os súlyt. A második Fidesz-kormány idején azonban Orbán Viktor kevésbé fókuszált a makrogazdasági ügyekre, így a százalékos értékek 2010-től kezdődő folyamatos csökkenést mutatnak.

2. ábra. A makrogazdaság százalékos arányának éves változásai a parlamenti felszólalásokban

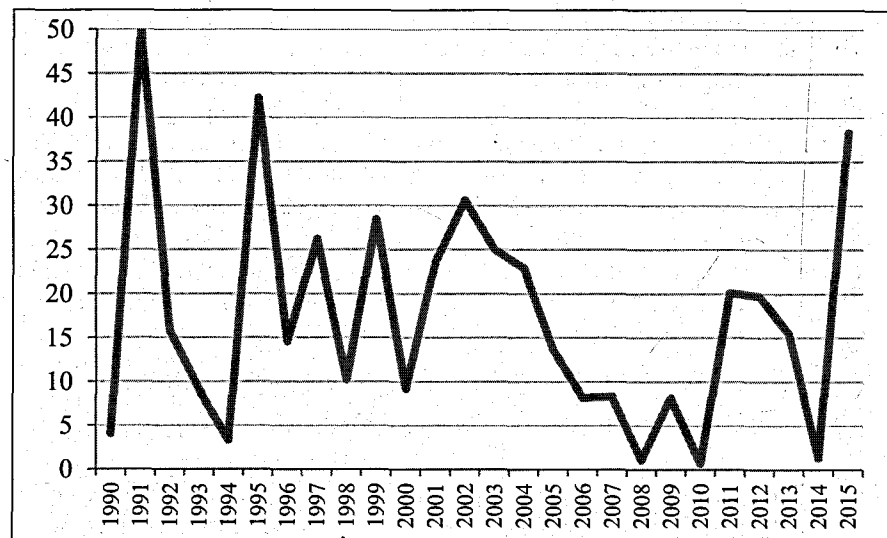


Külpolitika

A makrogazdaság mellett a külpolitika területe is évtizedek óta előkelő helyen szerepel az európai és az amerikai kormányok napirendjén. Az aktuális külpolitikai célok és stratégiák, valamint a jelentős nemzetközi események a magyar miniszterelnöki beszédekben is gyakran előtérbe kerülnek. A százalékos arány kiszámítása a külpolitikai terület tendenciáinak nyomon követését is lehetővé teszi (3. ábra).

A külpolitika a makrogazdasághoz hasonlóan az 1990-es évek közepéig meglehetősen alacsony szinten, kisebb mértékű csökkenést mutatva mozgott. Boross Péter, valamint Horn Gyula hivatali idején érte el mélypontját, amikor 10% alá esett a napirendi súlya. Az Európai Unióhoz történő csatlakozás előkészítése, majd az EU-tagság azonban az 1990-es évek közepétől folyamatosan napirenden tartotta a külpolitikai kérdéseket. A 25% körüli kiugró érték is ebben az időszakban mutatkozott, amely 2004 után ismét 10-11%-ra zuhant vissza. A 2000-es évek második felétől kezdődően már egyre kevésbé hangsúlyosan jelent meg a miniszterelnöki beszédekben, mely miatt százalékos aránya a vizsgált időszak utolsó harmadában már a 15%-ot sem tudta elérni.

3. ábra. A külpolitika százalékos arányának éves változásai a parlamenti felszólalásokban

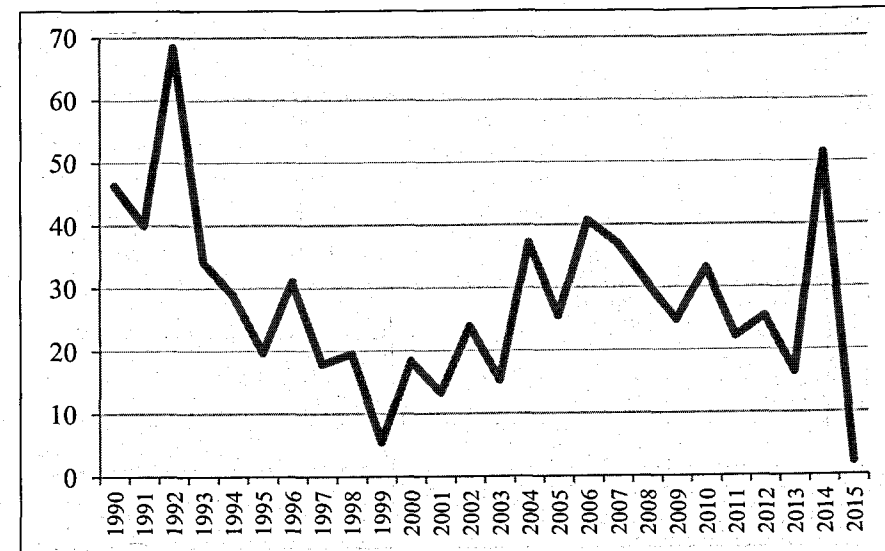


Kormányzati működés

A rendszerváltás utáni Magyarországon a kormányzati működés politikaformáló ereje hosszú ideig érvényesült. A korábbiakban bemutatott két szakpolitikai területtel ellentétben a kormányzati működés az első Orbán-kormány idején tapasztalt zuhanástól eltekintve a vizsgált időszakban végig kiemelt pozícióban tudott maradni (4. ábra).

A demokratikus rendszerváltás idején a hatalommegosztás kérdései, a parlamenti és a kormányzati munka összehangolása a vizsgált szakpolitikai területet a miniszterelnöki beszédek legtöbbször tárgyalt témájává emelte. Erős pozícióját egészen az első koalíciós Fidesz-kormány hatalomra kerüléséig tartotta, amikor azonban a korábbi évek 40-50%-os értékéről 10-11%-ra zuhant vissza. A 2000-es évek első felében ismét növekvő tendenciát mutatott, melyet Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége szakított meg. A 2000-es évek végén a gazdasági válság nehézségei a makrogazdaság kérdései felé fordították a miniszterelnök figyelmét, amely tendencia a 2010-es kormányváltás után is folytatódott.

4. ábra. A kormányzati működés százalékos arányának éves változásai a parlamenti felszólalásokban



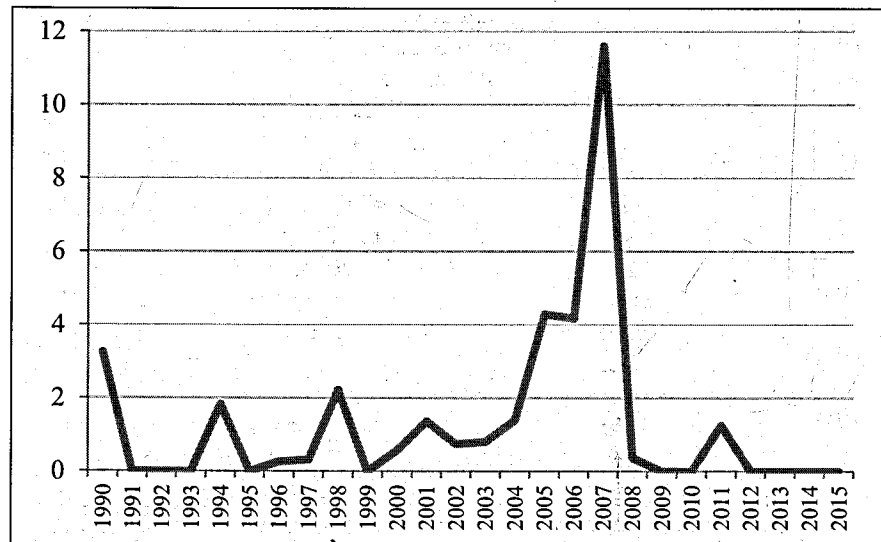
Egészségpolitika

Az egészségügy a magyar politika egyik leginkább konfliktusos szakpolitikai területe. S bár az egészségügyi rendszer állapota, a dolgozók helyzete, valamint a kórházi állapotok a vizsgált időszak jelentős részében nagy hangsúllyal jelent meg a közvéleményben (lásd 4. fejezet. Micsinai István: *Közvélemény-kutatások*), szerepe a miniszterelnöki beszédekben kevésbé volt hangsúlyos (5. ábra).

A rendeletekben tapasztalható változásokkal (lásd III/7. Fejezet) ellentétben a beszédek esetén a két fontosabb egészségügyi reform közül csak az egyik kapcsán volt érezhetően több említés a beszédekben. 1997-ben, az egészségügyi törvény elfogadásának idején, amely többek között törvényi szinten rögzítette a betegjogokat,³ az egészségügy százalékos aránya 2% alatt mozgott, mely Gyurcsány Ferenc miniszterelnökségéig érdemben nem is tudott emelkedni. A 2008-as „háromigenes népszavazás”, amely a vizitdíj és a kórházi napidíj kérdéseit is érintette, illetve a ciklus több-biztosítós modellel kapcsolatos vitái nyomán a szakpolitikai terület említésének aránya 6%-ra emelkedett, ez a vizsgált időszak legmagasabban mért értéke. Bajnai Gordon rövid hivatali idejében felszólalásai során egyszer sem beszélt egészségügyi kérdésekről, de 2010-et követően ismét enyhe növekedést tapasztaltunk.

³ Lásd 1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről.

5. ábra. Az egészségügy százalékos arányának éves változásai a parlamenti felszólalásokban

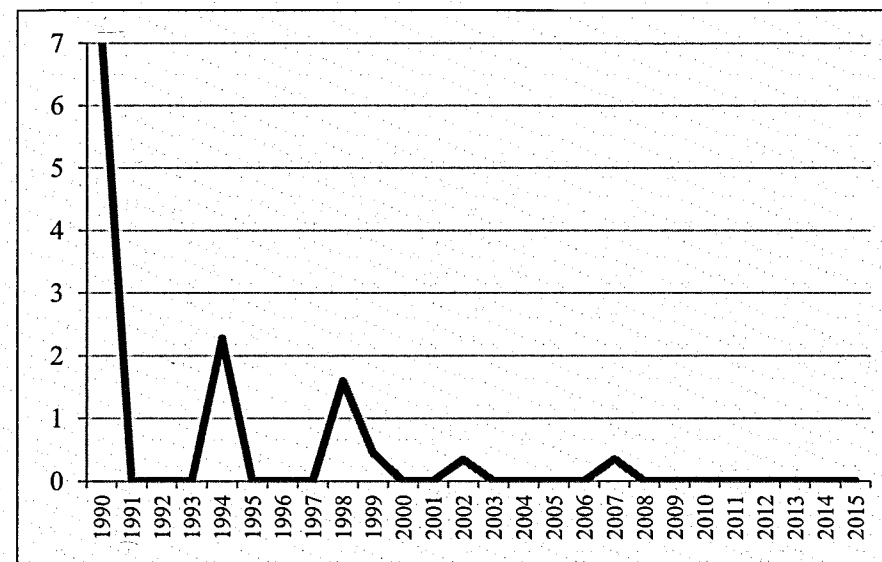


Foglalkoztatáspolitik

A nemzetközi CAP-kódkönyv szerint a foglalkoztatáspolitikát érintő olyan általános kérdések, mint a munkanélküliség, foglalkoztatottság, és munkaerő-piaci politikák a makrogazdasághoz tartoznak, míg a munkaügyek csoportjában mérhető mozgások sokkal inkább az egyéni szinten megjelenő munkaügyi témák változásait mutatják (6. ábra).

Az 1990-es évek első felében a munkaügyek szinte alig – Boross Péter miniszterelnökségének idején egyáltalán nem – kerültek említésre. Ezen tendencia Horn Gyula beszédeiben fordult meg, amelyekben a vizsgált időszak legmagasabb, 7 százalék fölötti értékét érte el. A 2000-es években más témák voltak hangsúlyosabbak, de Gyurcsány Ferenc miniszterelnökségének idején még így is 4% felett állt a témakör súlya. Ezt követően ugyanakkor a terület említésének folyamatos csökkenését láthatjuk.

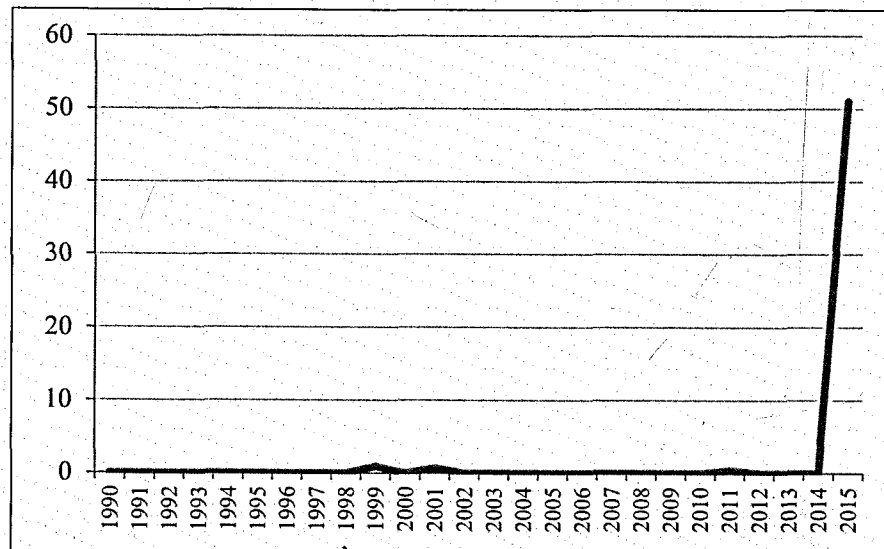
6. ábra. A foglalkoztatáspolitikai százalékos arányának éves változásai a parlamenti felszólalásokban



Bevándorláspolitik

A bevándorlás témaköre sajátos pályát mutat a miniszterelnöki beszédekben. 2010 előtt a bevándorlás kérdése szinte egyetlen miniszterelnöki felszólalásban sem merült fel (a vizsgált időszak nagy részében nem is említették a beszédekben). Az első Fidesz-kormány idején Orbán Viktor ugyan említés szintjén beszélt róla, azonban sem az 1990-es években, sem a 2000-es évek elején nem mutatott további elmozdulást. A 2010 utáni időszak azonban a téma említési arányának extrém mértékű kiugrását hozta el: az Európán végigsöprő migrációs válság a magyar kormányzati agenda szerkezetét gyökeresen átalakította, s a korábbi időszakokban kevés figyelemhez jutó kérdése hirtelen a kormányzati kommunikáció meghatározó elemévé vált (7. ábra).

7. ábra. A bevándorláspolitikai százalékos arányának éves változásai a parlamenti felszólalásokban



Összegzés

Jelen fejezetben a rendszerváltás utáni magyar miniszterelnökök parlamenti felszólalásait vizsgáltuk. Annak ellenére, hogy a hivatalos beszédek a politikai környezet alakításának egyik fő eszközt nyújtják, adataink szerint a magyar kormányfők eltérő módon alkalmazták szakpolitikai céljaik és preferenciáik megjelölésére. Eredményeink fényében a magyar kormányfői beszédek szakpolitikai tartalmuk alapján sok tekintetben csatlakoznak a nemzetközi szakirodalom által kimutatott trendekhez. A felszólalásokat domináló témák, a makrogazdaság, a külpolitika, valamint a kormányzati működés a vizsgált időszakban szinte végig domináns pozícióban tudott maradni.

Az egészségügy valamint a munkaügyek területét vizsgálva azt tapasztaltuk, hogy bár egyik sem volt képes hosszú távon stabilizálni a napirendben betöltött pozícióját, egy-egy rövid, de jelentős kiugrás mindkét szakpolitika esetén megfigyelhető. A magyar kormány napirendjének leginkább egyedi esetét adó bevándorlás kérdése 2015 után szinte egyik napról a másikra került domináns pozícióba.

9. Törvények

Molnár Csaba

A törvényhozással kapcsolatos adatbázisok fejlesztése a nemzetközi CAP-kutatócsoportok egyik legfontosabb kutatási célja (lásd például John et al., 2013: 55–93.; Chaqués Bonafont et al., 2015: 19.; Dowding–Martin, 2017: 88–89.).¹ A kutatóhálozat más tagjai mellett ez a magyar kutatócsoport számára is kiemelt feladat volt. Az így létrejött adatbázis egyik legnagyobb előnye, hogy a nemzetközi átlagnál hosszabb időszakot dolgoztunk fel.² Ebben a fejezetben a rendszerváltás utáni, azaz 1990 és 2018 közötti időszak törvényalkotását mutatjuk be, míg a korábbi időszakokról a 14. fejezetben (*Molnár Csaba: magyar törvényhozás napirendje a XVIII. századtól napjainkig*) írunk részletesebben.

Az alábbiakban először röviden áttekintjük a törvényekre vonatkozó adatbázisunk felépítését, adataink forrásait. Ezek után a törvények jellemzőit vizsgáljuk meg: az elfogadott törvények számának és betérjesztőinek alakulását, a törvények elfogadásában megfigyelhető változásokat, a törvények hosszát, valamint a törvények közpolitikai témakörét. Zárásul a megszakított egyensúly vizsgálatára térünk ki.

A törvény-adatbázis felépítése és forrásai

A törvényekre vonatkozó adatbázisunk³ kialakításához több forrást is igénybe vettünk. Az Országgyűlés és az Országgyűlési Könyvtár honlapja, illetve a nekünk átadott adataik mellett két jogtár, a CompLex és az OptiJus adatbázisait, valamint a Magyarország politikai évkönyve sorozat egyes köteteit is felhasználtuk. Az adatgyűjtés részben kézzel, részben pedig automatizáltan történt. A CAP-elemzésekben kulcsfontosságú közpolitikai kódok meghatározására két, egymástól függetlenül dolgozó kódoló munkáját használtuk fel.

Adatbázisunk felépítésének mintájául az amerikai CAP törvény-adatbázisaihoz kialakított kódkönyv szolgált, azt egészítettük ki, módosítottuk a magyar környezetnek megfelelően. Változóink öt nagyobb csoportba sorolhatóak. Először is kiala-

¹ Az adatbázis elkészítéséhez ezúton is szeretnénk megköszönni Borbás Imola, Böcskei Balázs, Darabos Ádám, Decsi Dániel, Döme Dóra, Heffler Dávid, Horváth Roland, Kis György Márk, Kubik Bálint György, Laki Gergely, M. Balázs Ágnes, Mátyás Eszter, Micsinai István, Nagy Tamás Norbert, Oszkó Attila, Patkós Veronika, Petrovics Péter, Pokorny Zsanett, Popovics Eszter, Szabó Zsolt, Széles Tamás, Szendi Gábor, Török Olivér, Való Melinda, Virrasztó Márton, Zagoni Bella és Zorigt Burtejin munkáját. Szeretnénk megköszönni az Országgyűlés Hivatala, különösen pedig Edelman Annamária segítségét, melyet az adatbázisaink kialakításához nyújtott. Köszönettel tartozunk továbbá Zódi Zsoltnak és az Opten Informatikai Kft.-nek az 1949–1990 közötti törvényalkotás feldolgozásához nyújtott segítségért.

² Az amerikai kutatás 68, a belga 22, a brit 104, a dán 59, a francia 34, a holland 29, az olasz 30, a skót 9, a spanyol 35, míg a svájci 30 évre terjed ki, szemben a teljes magyar törvényhozási adatbázis 228 évvel.

³ Az adatbázis az alábbi helyen érhető el: <http://cap.tk.mta.hu/torveny>

kíttuk a változók azon csoportját, amelyek az egyes törvények beazonosítására alkalmasak. Ide tartozik az egyedi azonosító, a törvény évszáma és száma, a törvény címe, a törvényjavaslat irományszáma, a kihirdetett törvény szövegének és a kihirdető Magyar Közlöny számának az elérhetősége, valamint a törvény adatlapja az Országgyűlés honlapján.

Változóink második csoportja a törvények tartalmának leírására szolgál. Ilyen a törvények tartalmának rövid összefoglalása, a törvény emléktörvény-jellegének, valamint a CAP közpolitikai kódkönyvének megfelelő főtemakör és altémakör meghatározása.

A harmadik csoportot a beterjesztés körülményeire vonatkozó változók alkotják. Ide tartozik az országgyűlési ciklus, az éppen regnáló kormány, a beterjesztő neve, a beterjesztők száma, a beterjesztő típusa, a beterjesztő kormánypártisága vagy ellenzékiisége, a beterjesztő (amennyiben képviselő) pártja, illetve a beterjesztő (amennyiben miniszter) által vezetett minisztérium neve.

A negyedik csoportot az elfogadás mentére vonatkozó változók alkotják. Ezek a következő információkkal szolgálnak: az elfogadás és a kihirdetés dátuma, az elfogadás időtartama naptári napban, ülésszakon belüli napban, illetve ülésnapban mérve, a törvényjavaslatot elsőként tárgyaló bizottság neve, a köztársasági elnök vétójogának alkalmazása, a szavazás módja (kellett-e kétharmados többség, ha kellett, milyen, titkos vagy nyílt volt-e a szavazás), illetve a zárószavazás eredménye.

Ötödik csoportként az elfogadott törvényjavaslatok hosszára vonatkozó változókat határozhatjuk meg: ezek paragrafusszámban, karakterszámban és oldalszámban is méri a jogszabályok hosszát.

Az országgyűlési tevékenység komplexitása miatt ennek leírására több segéd-kódkönyvet és segédadatbázist is létrehoztunk. A képviselői adatbázis minden 1990 és 2018 közötti országgyűlési képviselő nevét, kormánypártiságát vagy ellenzékiiségét, valamint bizottsági tagságát tartalmazza. A bizottsági kódkönyv az 1990 és 2018 között alapított bizottságok neveit gyűjti össze. A pártadatbázisunk az 1990 és 2018 között országgyűlési képvisellel (tehát nem feltétlenül frakcióval) rendelkező pártok listáját tartalmazza.

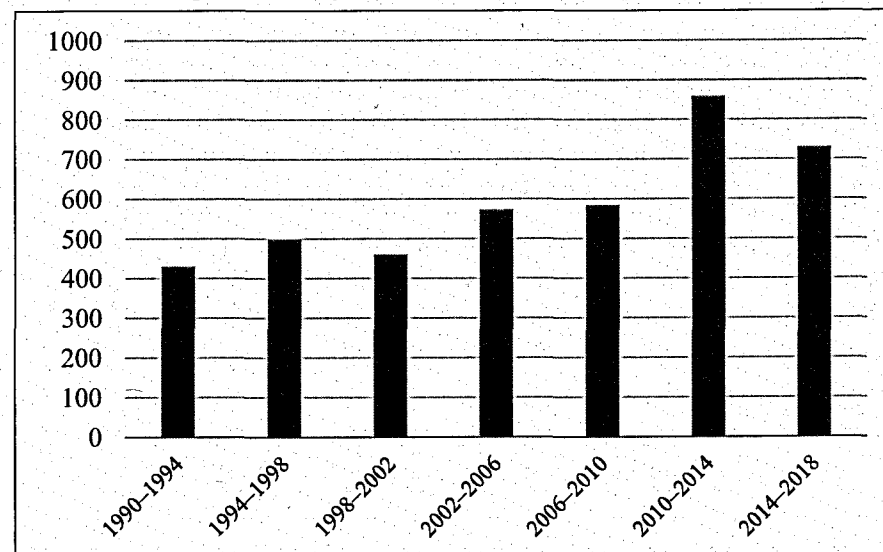
A párhierarchiáról szóló adatbázisunk az 1990 és 2018 között a frakciókban tisztséget betöltő politikusok nevét tartalmazza. A kormányok esetében az 1990 és 2018 között interpellálható személyek (azaz a miniszterek és a legfőbb ügyészek) adatait közöljük. Emellett kialakítottuk az egyéni választókerületek adatbázisait is, amely minden település esetében tartalmazza, hogy az melyik választásokon, melyik választókerülethez tartozott.

Az elfogadott törvények számának alakulása

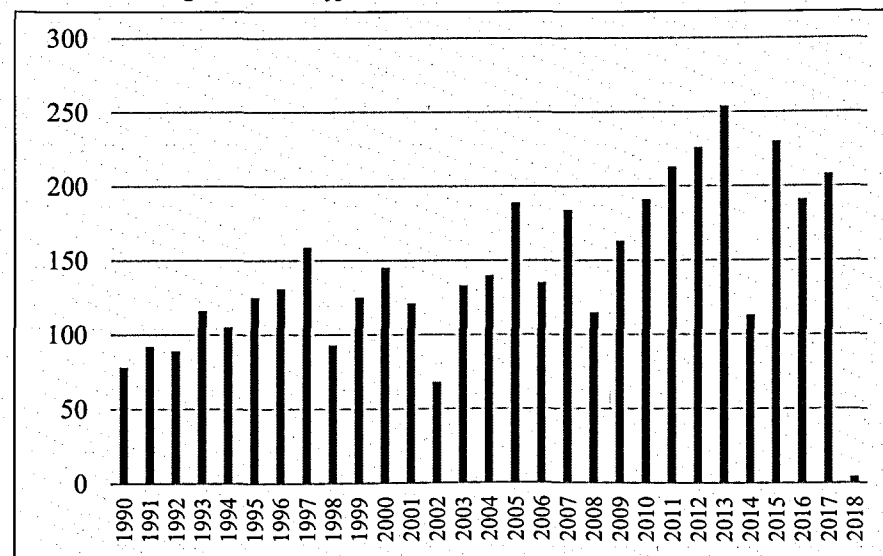
A rendszerváltás után elfogadott törvényeket ciklusonkénti bontásban vizsgálva rögtön észlelhetjük, hogy a törvényalkotás tendenciaszerűen intenzívebbé vált az idő előrehaladtával (1. ábra). Így az 1998–2002-es és a 2014–2018-as ciklus kivételével minden új Országgyűlés megdöntötte a korábbi ciklusok törvénytérő rekordját.

A legmeredekebb, ugrásszerű növekedés 2010 után következett be, amikor is az elfogadott törvények száma a megelőző ciklushoz képest majd másfélszeresére növekedett. Ugyanakkor a 2014–2018-as ciklusban újra csökkent az elfogadott törvények száma, még ha továbbra is jelentősen meghaladta az összes, 2010 előtti időszak szintjét.

1. ábra. Az elfogadott törvények száma ciklusonként



2. ábra. Az elfogadott törvényjavaslatok száma évenként

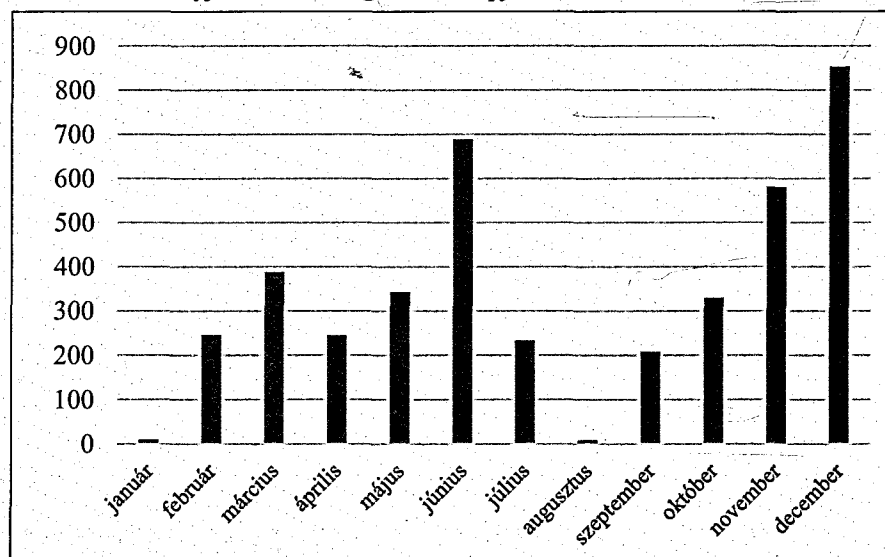


Évekre bontva a törvények számának alakulását ugyanezt a növekvő tendenciát figyelhetjük meg 2013-ig (2. ábra). Ugyanakkor világosan kirajzolódnak bizonyos időszaki visszaesések is. A választások évében jellemzően a környező éveknél kevesebb törvényjavaslatot fogad el az Országgyűlés (ez alól a 2010-es év volt kivétel). Ennek oka elsősorban az, hogy a választási években az Országgyűlés két rendes ülészaka közül a tavaszi jelentősen lerövidül, így értelemszerűen kevesebb törvényjavaslat megtárgyalására és elfogadására jut idő.

A trend 2010-es megtörése két okra vezethető vissza. Egyrészt az MSZP–SZDSZ-koalíció 2008-as felbomlásával ideiglenesen visszaesett a törvényalkotás üteme, így az 2009-ben és 2010-ban is emelkedő tendenciát mutatott a korábbiakhoz képest. A másik ok, hogy 2010-től a II. Orbán-kormányt támogató parlamenti többség gyorsított ütemben fogott hozzá a törvényalkotáshoz, így az előző évhez képest is nőtt az elfogadott törvények száma.

Amennyiben azt vizsgáljuk meg, hogy az év melyik szakaszában milyen intenzitású volt a törvényalkotás, a Házzabályban meghatározottak látványosan kirajzolódnak a szemünk előtt (3. ábra). A törvények zömét a tavaszi és az őszi ülészak hónapjaiban fogadják el, míg az esetenként összehívott téli és nyári rendkívüli ülészakokban a törvényalkotás üteme alacsonyabb (januárban vagy augusztusban a legritkább esetekben került sor törvényjavaslat elfogadására). A rendes ülészakok között eltéréseket figyelhetünk meg: míg az őszi ülészak elejétől a végéig fokozatosan emelkedik az elfogadott törvények száma, a tavaszi ülészakban a kiugró (sokszor ülészakzáró) júniustól eltekintve nem figyelhetünk meg ilyen egyértelmű tendenciát.

3. ábra. A törvényjavaslatok elfogadási hónapja



Az elfogadott törvényjavaslatok benyújtói

A törvényjavaslatok beterjesztéseinek időpontjai után a beterjesztők személyének változásait tekintjük át. Ahogy az 1. táblázatban láthatjuk, a törvényalkotást a rendszerváltás utáni időszakban végig a kormány dominálta. Az 1990–2010 közötti időszakban a törvényjavaslatok 80–90%-át terjesztették be a kormány tagjai. Ez az arány a 2010–2014-es ciklusban (elsősorban a törvényelőkészítési szabályokban található kiskapuk kihasználása céljából) 66%-ra esett vissza, majd 2014 után újra emelkedni kezdett, egészen a 77%-os szintig. A bizottságok által benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok száma a vizsgált időszakban végig alacsony volt: az 1990–1994-es ciklus 6,3%-ától eltekintve 2–5% között mozgott.

1. táblázat. A törvényjavaslatok beterjesztőinek aránya ciklusonként (százalék)

	Kormány-tag	Köztársasági elnök	Bizottság	Képviselő	Országgyűlés elnöke	Házbizottság
1990–1994	80,9	0,2	6,3	12,1	0,2	0,2
1994–1998	87,2	–	2	10,6	–	0,2
1998–2002	86,3	–	4,6	9,1	–	–
2002–2006	82	–	3	15	–	–
2006–2010	80,7	–	3,9	15,4	–	–
2010–2014	66,4	–	2,3	31,3	–	–
2014–2018	77,4	–	2,3	20,3	–	–

A képviselői kezdeményezésű törvények számarányának alakulása négy szakaszra osztja a vizsgált időszakot. 1990 és 2002 között fokozatosan 12%-ról 9%-ra csökkent arányuk, majd a 2002–2010 közötti két ciklusban 15%-ra emelkedett. Az igazán nagy törés 2010-ben következett be: a 2010–2014-es ciklusban a törvények több, mint 31%-át képviselők terjesztették be. Ez a kiugró arány 2014 után 20%-ra csökkent, amely még mindig a vizsgált időszak második legmagasabb értéke.

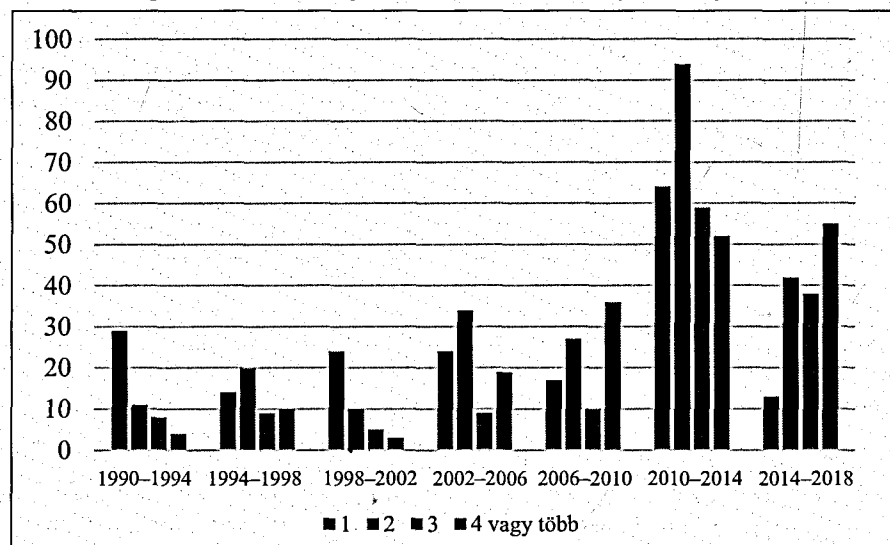
Noha a magyar politikai rendszer egyéb szereplőknek is lehetőséget biztosít törvényjavaslatok benyújtására, erre az első két ciklus kivételével nem került sor. Közülük az 1990–1994-es ciklusban a köztársasági elnök, az Országgyűlés elnöke, valamint a Házbizottság egy-egy törvényjavaslatát fogadta el az Országgyűlés.⁴ Az 1994–1998-as ciklusban a Házbizottság az Ideiglenes Nemzetgyűlés 1944-es megalkulásának emlékéért törvénybe foglaló törvényjavaslatát fogadta el az Országgyűlés.

A képviselőknek lehetőségük van arra is, hogy többen közösen nyújtsák be törvényjavaslatukat. Ennek szerepe a rendszerváltás utáni időszakban végig jelentős maradt: az 1990–1994-es és 1998–2002-es ciklus kivételével az elfogadott képviselői törvényjavaslatok többségét egynél többen nyújtották be (4. ábra). A beterjesztők

⁴ Ezek az 1956-os forradalom emlékének törvénybe, valamint az önkormányzati rendszer Alkotmányba foglalását, illetve a taxisblokádnak résztvevőinek közkegyelemben részesítését szabályozták.

átlagos száma az 1998–2002 közötti visszaeséstől eltekintve folyamatosan nőtt: a kiinduló 2,2-ről a 2014–2018-as ciklus 4,6-ig. A legtöbb (szám szerint 260) beterjesztője az Alaptörvény negyedik módosításának volt.

4. ábra. A képviselők által beterjesztett elfogadott törvények beterjesztőinek száma



A törvényjavaslatokat benyújtó képviselők kormányhoz való viszonyát vizsgálva azt láthatjuk, hogy az ellenzék jellemzően kevés javaslatát szavazta meg az Országgyűlés. Míg az 1990–1994-es ciklus kiforrottabb időszakában az elfogadott képviselői törvényjavaslatok 28,8%-át nyújtották be ellenzéki pártok képviselői, ez az arány a következő ciklusokban 10% alá csökkent. A 2006–2010-es ciklus adatai kapcsán fontos megjegyzés, hogy a ciklus közepén a Gyurcsány-kormány elvesztette parlamenti többségét, ettől kezdve fennmaradásához elengedhetlenné vált az ellenzék egy részének (a legtöbb esetben az SZDSZ frakciójának) támogatása.

2. táblázat. Az elfogadott kormánypárti és ellenzéki törvényjavaslatok aránya (százalék)

	Ellenzéki párt	Kormánypárt	Kormánypárt és ellenzéki párt is	Több ellenzéki párt	Több kormánypárt
1990–1994	28,8	50	11,5	0	9,6
1994–1998	13,2	39,6	13,2	0	34
1998–2002	4,8	64,3	7,1	0	0,8
2002–2006	8,1	54,7	11,6	1,2	24,4
2006–2010	14,4	46,7	30	2,2	6,7
2010–2014	1,1	75,1	0	0	23,8
2014–2018	0,7	78,4	3,4	0	17,5

Ebben a ciklusban a képviselők által beterjesztett és elfogadott törvények 16,7%-át ellenzéki képviselők nyújtották be (ebből 4,4% a koalíció megszűnte után is a kormányt kívülről támogató SZDSZ kezdeményezése volt). Ugyanakkor érdekes, hogy ezek aránya a cikluson belül a koalíció felbomlása előtt 22,6% volt, utána pedig 13,6%-ra csökkent (utóbbiból 7,4% az SZDSZ indítványa volt).

A 2010 után hivatalba lépő Orbán-kormányok alatt ugyanakkor már elenyésző számban fogadták el az ellenzéki képviselők törvényjavaslatait: az elfogadott képviselői törvényjavaslatoknak mindössze 1,1%-át nyújtották be ellenzéki oldalról a 2010–2014-es, és 0,7%-át a 2014–2018-as ciklusban.

A kormányoldal és az ellenzék közös törvényjavaslatainak aránya 1990 és 2006 között az elfogadott képviselői törvényjavaslatok 7–13% között ingadozott. A 2006–2010-es ciklusban számarányuk 30%-ra ugrott. Itt jól megragadható az ellenzékkel való együttműködésre kényszerülő kormány működése: a többségi kormányzás alatti 22,6%-ról arányuk a koalíciós szakítás után 33,9%-ra növekedett (utóbbiból 13% volt MSZP–SZDSZ-közös javaslat). A 2010–2014-es ciklusban egyetlen ilyen törvényjavaslatot sem fogadtak el, arányuk azonban 2014–2018 között 3,4%-ra emelkedett.

A kormánypárti képviselők által benyújtott törvényjavaslatok aránya az elfogadott képviselői törvényjavaslatok között az 1998–2002-es ciklusig 59,6%-ról 88,1%-ra emelkedett, majd a 2006–2010-es ciklusig 53,3%-ra csökkent. A koalíciós szakítás felgyorsította a csökkenést: előtte arányuk 65,5% volt, utána 52,5% lett. Ugyanakkor a 2010–2014-es ciklusban majdnem minden elfogadott képviselői törvényjavaslatot kormánypártiak nyújtottak be: 98,9%-ukat, mely 2014 után is csak hajszálnyit csökkent: 95,9%-ra.

A pártok országgyűlési koordinációjának érdekes lenyomatát mutatja a több párt képviselői által benyújtott törvényjavaslatok arányának alakulása. Az 1990–1994-es ciklusban arányuk viszonylag alacsony volt, mindössze 21,2%. A koalíciós szerződéssel szigorúan szabályozott 1994–1998-as ciklusban ez ugyanakkor 47,2%-ra ugrott. Az első Orbán-kormány alatt figyelhető meg a legkisebb, 7,9%-os szint. Ezután 2002 és 2010 között magasabb a kooperációk aránya, 30–40% között mozgott. Végül a 2010–2014-es ciklusban arányuk újra az első ciklus szintjére, 23,8%-ra csökkent, mely a 2014–2018-as ciklusban tovább apadt, 20,9%-ra.

Az első beterjesztők (az aláírt dokumentumon elől szereplő, s így vélhetően kezdeményező szerepet játszó képviselő) pártállását vizsgálva azt láthatjuk, hogy a vizsgált időszakban legalább egy képviselővel rendelkező 29 párt közül mindössze 11 olyan van, melynek legalább egy törvényjavaslatát elfogadta volna az Országgyűlés (3. táblázat). Közülük egyedül a Köztársaság Párt 1994-es, nyugdíjrendszerre vonatkozó indítványát nyújtotta be frakciót soha nem alakító párt.

Ugyanakkor szinte minden ciklusban minden frakcióval rendelkező párt legalább egy törvényjavaslatát elfogadta az Országgyűlés: kivételt az 1998–2002-es ciklus MIÉP-je és (az egyébként akkor épp kormányon lévő) FKGP-je, valamint a 2010–2014 közötti ciklus ellenzéki MSZP-je képez (a 2014–2018-as ciklus LMP-je más pártokkal közösen, ám nem első beterjesztőként nyújtott be elfogadott törvényjavaslatot). Az egyetlen párt, mely minden ciklusban sikerrel kezdeményezett törvényjavaslatot, a Fidesz volt. Összességében a pártok által benyújtott, majd elfogadott törvényja-

vaslatok száma elsősorban a parlamenti képviselő birtokában eltöltött ciklusok számával függ össze (noha eloszlásuk nem egyenletes, például az MSZP hatodik ciklusában egyetlen törvényjavaslatát sem fogadták el). Másfelől magasabb számot mutat a kormányon töltött ciklusokban.

3. táblázat. Az elfogadott képviselői törvényjavaslatok száma az első kezdeményező pártja alapján

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018
Fidesz	1	2	36	7	14	244	135
MSZP	3	30	1	67	62		1
SZDSZ	11	15	1	9	10		
MDF	15	2	4	2	3		
KDNP	8	1			1	22	11
FKgP	4	1					
EKgP	6						
Köztársaság Párt	1						
MDNP		2					
JOBBIK						1	1
LMP						2	
független	3			1			

Az 1990–2018 közötti időszakban a legtöbb elfogadott törvényjavaslatot első bejelentőként a Fidesz képviselői nyújtották be (4. táblázat).

4. táblázat. A legtöbb elfogadott törvényjavaslatot benyújtó képviselők

Név	Darab	Név	Darab
1. Lázár János (Fidesz)	46	4–6. Gulyás Gergely (Fidesz)	20
2. Kósa Lajos (Fidesz)	42	7–8. Font Sándor (MDF majd Fidesz)	13
3. Rogán Antal (Fidesz)	37	7–8. Németh Szilárd (Fidesz)	13
4–6. Göndör István (MSZP)	20	9. L. Simon László (Fidesz)	12
4–6. Bánki Erik (Fidesz)	20	10. Koszorus László (Fidesz)	10

A bizottsági javaslatok vizsgálatánál nehézséget jelent, hogy a bizottsági struktúra, a különböző bizottságok kompetenciái folyamatosan változtak. Emellett a bizottsági indítványra elfogadott törvények viszonylag alacsony száma (átlagosan bizottságonként és ciklusonként 0,6) szintén nehezíti összehasonlításukat. Megállapítható továbbá, hogy a bizottságok döntő többsége (77%) egyetlenegy később elfogadott törvényjavaslatot sem nyújtott be.

Amennyiben a különböző ciklusok bizottságainak adatait szakpolitikai profiljuk alapján összesítjük, kiemelkednek a költségvetéssel foglalkozó bizottságok a maguk 50 törvényjavaslatával (ez az összes bizottsági javaslatra elfogadott törvény 37%-a – 5. táblázat). Szintén sok elfogadott törvényjavaslatot rendelkeznek az alkotmányügyi, valamint a gazdasági bizottságok. Érdekes, hogy a nemzetiségi 2014-ben felállított bizottsága egyetlen ciklus alatt az élvonalba tudott emelkedni 6 sikeres törvényjavaslatával.

5. táblázat. A legtöbb elfogadott törvényjavaslatot benyújtó bizottságtípusok

Típus	Darab
Költségvetési	50
Alkotmányügyi	17
Gazdasági	13
Emberi jogi	6
Nemzetiségi	6
Ifjúságpolitikai	5

A kormány kezdeményezte törvények vizsgálatánál fontos kiemelni, hogy az 1990–1994-es ciklus nyilvántartása még nem tartalmazza, hogy konkrétan mely miniszter kezdeményezte az adott törvényjavaslatot. Ezzel együtt a vizsgált minisztériumok, illetve tárca nélküli miniszterek átlagosan ciklusonként 27 elfogadott törvényjavaslatot kezdeményeztek.

Amennyiben az elfogadott törvényeket jegyző minisztériumokat szakpolitikai profiljuk alapján csoportosítjuk, megállapítható, hogy a gazdasággal foglalkozó tárcák (pl. Pénzügyminisztérium, Gazdasági és Közlekedési Minisztérium, Nemzeti Fejlesztési Minisztérium) kiemelkedően aktívnak bizonyultak (6. táblázat). Ezeket a bel- és igazságüggyel foglalkozó minisztériumok követik (pl. Belügyminisztérium, Igazságügy-minisztérium, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium).

6. táblázat. A legtöbb elfogadott törvényjavaslatot benyújtó miniszterek, a minisztérium típusa szerint

Típus	Darab
Gazdasági	1168
Bel- és igazságügyi	882
Humán	256
Külügy	189
Mezőgazdaság	169

A humántárcák (pl. Egészségügyi Minisztérium, Oktatási Minisztérium, Szociális és Családügyi Minisztérium) 256, a külüggyel foglalkozó miniszterek 189,

az agrártárcák vezetői 169 esetben kezdeményeztek sikeresen törvényt. A többi tárca (honvédelem, környezetvédelem, kormányzati koordináció) egyike sem kezdeményezett százötvennél több elfogadott törvényjavaslatot. Mindemellett a kormánytagok negyede egyetlen később elfogadott törvényjavaslatot se kezdeményezett.

A törvényjavaslatok elfogadásának módja

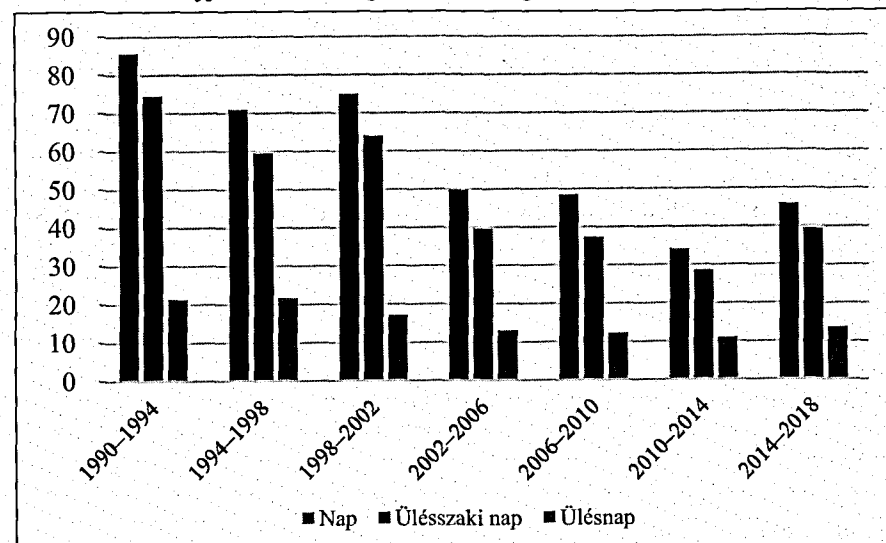
A benyújtott törvényjavaslatokat elsőként megvitató bizottságokat vizsgálva megállapítható, hogy nagyjából a fele végzett ilyen feladatot. Emellett látható, hogy 117 törvényt bizottsági vita nélkül fogadott el az Országgyűlés (ebből 114-et az 1990–1994-es ciklusban, az akkor elfogadott törvények 26,5%-át – 7. táblázat). A tárgyaló bizottságok egységes meghatározása a korábban ismertetett okok miatt nem egyszerű, mindenesetre megállapítható, hogy az alkotmányüggyel is foglalkozó bizottságokhoz került elsőként a törvényjavaslatok 23,5%-a. Hasonlóan kiemelkedően intenzív munka hárult a törvényjavaslatok 15,6%-ával a külüggyel foglalkozó, 12%-ával, a gazdasággal foglalkozó, valamint 11%-ával a költségvetési foglalkozó bizottságokra.

7. táblázat. A legtöbb elfogadott törvényt elsőként tárgyaló bizottságtípusok

Típus	Darab
Alkotmányügyi	970
Külügyi	649
Gazdasági	497
Költségvetési	456
Humán	236
Mezőgazdasági	148

A rendszerváltás utáni időszak törvényalkotásának egyik jellegzetessége a törvényjavaslatok elfogadási idejének tendenciaszerű csökkenése (5. ábra). Az 1990–1994-es ciklusban a törvényhozási folyamat átlagosan 85,5 napot tett ki. Ugyanez az 1994–2002 közötti időszakban 70–75 nap körül mozgott. Az első jelentősebb gyorsulás 2002 után figyelhető meg: az ezután következő két ciklus országgyűlései jellemzően 48–50 nap alatt fogadtak el egy-egy törvényjavaslatot. A törvényalkotás még intenzívebbé vált 2010 után: a második Orbán-kormány alatt átlagosan 34,1 nap alatt fogadtak el egy törvényjavaslatot. A 2014 után kezdődő ciklusban ez a szám újra növekedésnek indult (45,9 nap lett).

5. ábra. A törvényjavaslatok elfogadásának átlagos időtartama



Látható, hogy egyedül az 1998–2002-es ciklusban emelkedik számottevően az előzőhöz képest a törvényjavaslatok naptári napban és ülésnapon belüli napban számított elfogadási ideje. Ennek oka a háromhetes ülésezésre való áttérés: miközben a törvényjavaslatokat kevesebb ülésnap alatt fogadták el, az ülésnapokra ritkábban került sor, így az elfogadás naptári és ülésnapon belüli napokban számított hossza nőtt. Összesen 13 törvényjavaslatot fogadtak el a benyújtásának napján, ebből nyolcat az 1990–1994-es, ötöt pedig a 2010–2014-es ciklusban. Előbbiket az új Országgyűlés az összeülése utáni hetekben fogadta el, s többségében az MDF–SZDSZ-paktum tartalmát ültették át a közjogi rendszerbe.

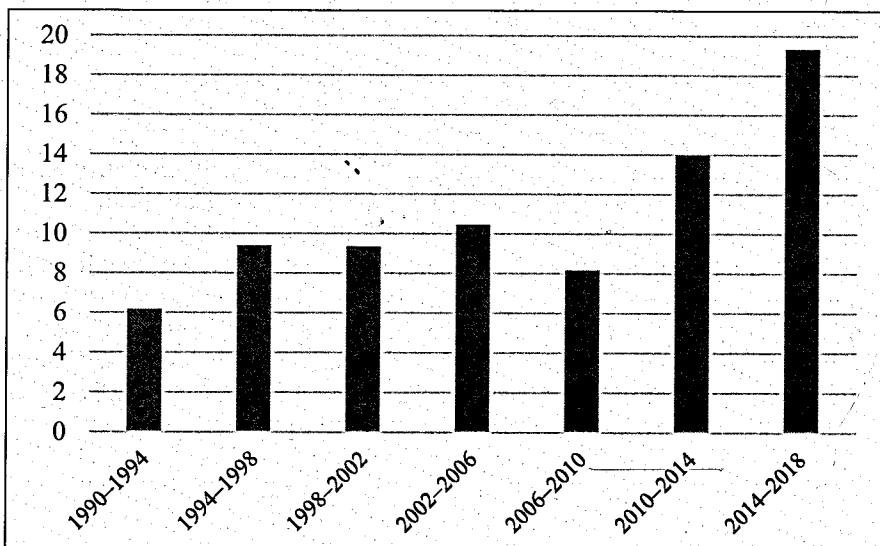
Hasonló trendet látunk, ha a törvényjavaslatok elfogadási idejét az ülésnapokon kívül eső napokat (tehát például a nyári szabadság idejét) kivonva vizsgáljuk. Ebben az esetben megugrik az egy ülésnapon belüli nap alatt elfogadott törvényjavaslatok száma, mégpedig 68-ra, ami azt jelenti, hogy 68 törvényjavaslatot a benyújtását követő első alkalommal, amikor már zajlott az Országgyűlés ülésnapja, elfogadtak. Közülük 8-at az 1990–1994-es, 22-et a 2002–2006-os, 23-at a 2006–2010-es, 15-öt pedig a 2010–2014-es ciklusban fogadtak el. Tekintettel arra, hogy az Országgyűlés plenáris ülése nem ül össze ülésnapja minden napján, az így meghatározott adatok alapján a gyorsuló tendencia az 1994–1998-as ciklustól válik töretlenné. Az 1990–1994-es és 1994–1998-as ciklus jellemzően 21–22 nap közötti értékei fokozatosan lecsökkentek a 2010–2014-es ciklus 10,9 ülésnapjára, majd 2014–2018 között 13,6-re emelkedtek.

Összesen 105 törvényjavaslatot fogadott el az Országgyűlés plenáris vitájának első napján: 12-t az 1990–1994-es ciklusban, 3-at az 1998–2002-es ciklusban, 24-et a 2002–2006-os ciklusban, 35-öt a 2006–2010-es ciklusban, illetve 31-et a 2010–2014-es ciklusban. Látható tehát, hogy noha 2010 után tovább gyorsult a törvényal-

kotás üteme, az egy vitanap alatt elfogadott törvényjavaslatok aránya csökkent. Ezeket a változásokat ugyanakkor nem indokolják a vizsgált időszak hárszabályi módosításai, a törvényalkotás sebességének növekedése mögött a politikai szereplők megváltozott magatartása áll.

Amellett, hogy a törvényjavaslatok elfogadásának ideje lerövidült, megfigyelhetjük terjedelmük tendenciaszerű növekedését is (6. ábra). Az 1990–1994-es ciklus 6,2 oldalas átlagos hossza az 1994–2006-os időszakban 9,4–10,5-re emelkedett, majd a 2006–2010-es ciklusban 8,2 oldalra csökkent. A koalíciós szakítást megelőző időszakban megfigyelhető 7,9 oldalas átlagos hossz a ciklus második felében 8,4-re emelkedett. Ezután a törvényterjedelmek növekedni kezdtek: a 2010–2014-es ciklusban átlagosan 14 oldalas, a 2014–2018-asban pedig átlagosan 19 oldalas törvényeket fogadtak el.

6. ábra. A törvények átlagos oldalszáma ciklusonként

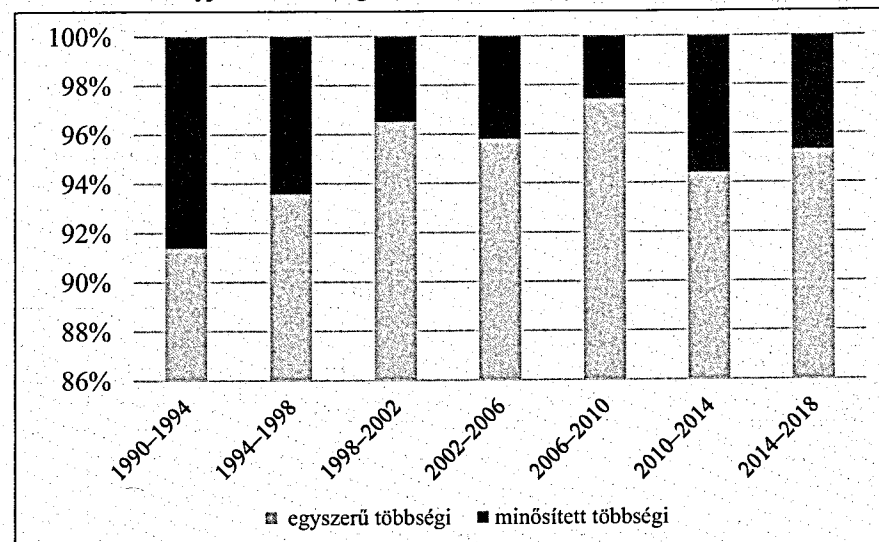


A vizsgált időszak hat ciklusából csupán kettőben rendelkezett a kormányoldal kétharmados többséggel (illetve egy ciklusban ezt a többséget egy év után elvesztette). Arányában a legtöbb kétharmados többséget igénylő törvényjavaslatot ugyanakkor nem ezekben az években, hanem az alkotmányos rendszer átalakításának zömét elvégző 1990–1994-es ciklus során fogadta el az Országgyűlés (az ilyen javaslatok az akkor elfogadott törvények 8,6%-át tették ki – 7. ábra).

A kétharmados többséggel rendelkező kormányok alatt elfogadott törvényjavaslatok 5,6%-a, illetve 6,4%-a tartozott a minősített többséget igénylő törvények közé, míg a kétharmados többséggel nem rendelkező ciklusokban csak az elfogadott törvények 2,6%–4,2%-a volt ide sorolható. A 2006–2010-es ciklusban a koalíció felbomlása előtt az elfogadott törvények 3,9%-a, míg utána 1,3%-a igényelt kétharmados többséget. A 2014–2018-as ciklusban, amikor szűk egy év után a kormánypártok

elveszítették minősített többségüket, a törvények 4,7%-a tartozott ide. Ez az arány a minősített többség elvesztése előtti 7,7%-ról csökkent 4,1%-ra.

7. ábra. A törvényjavaslatok megszavazásának módja



A köztársasági elnökök csak a törvények igen kis része ellen emeltek politikai vétót. Ez még a rekordtartó 2006–2010-es ciklusban is csupán a törvények 4,6%-ánál következett be, s az 1990–1994-es, egyébként éles Antall–Göncz-konfliktussal leírható időszakban is csupán a törvények 1,2%-át érintette. Ez az arány a következő két ciklusban 0,2%-ig csökkent, majd a 2002–2006-os ciklusban 1,7%-ra emelkedett. Érdekes, hogy a kiemelkedően nagy hatalomkoncentrációval leírható 2010–2014-es ciklusban az átlagosnál többet, a törvények 2,6%-át vétózták meg a köztársasági elnökök. A 2014–2018 közötti időszakban újra süllyedni kezdett, 1,6%-ra.

Ugyanezt államfőnkénti bontásban nézve az állapítható meg, hogy a 2010–2014-es országgyűlési ciklusban megválasztott Schmitt Pál és a lemondása után a posztot házelnökként ideiglenesen betöltő Kövér László egyetlen esetben sem emelt vétót. Őket követi az 1994-es választások után passzívabbá váló Göncz Árpád, aki a hivatali ideje alatt kihirdetett törvényeknek csupán 0,6%-a esetében emelt vétót. A legtöbbször Sólyom László (4,3%) és Áder János (2,6%) élt ezen jogkörével.

A törvények tartalma

Az elfogadott törvényjavaslatok közpolitikai tartalmát vizsgálva megállapítható, hogy a legtöbb ciklusban ugyanazok a főtémakörök voltak meghatározóak (8. táblázat). Három kivétellel minden ciklusban a politikai rendszer kérdéseire kötődő törvények száma volt a legmagasabb: ebben szerepet játszott az is, hogy e kódhoz

számos altéma tartozik (például a kormányzat, az Országgyűlés, az önkormányzatok, a közigazgatás, a posta vagy az adóigazgatás is). Ezt követi a kormányzati működést a makrogazdaság (például adók, költségvetések, monetáris politika), melynek egyik fontos oka az, hogy több ide kötődő törvényt rendszeres időközönként (jellemzően évente) el kell fogadni: a makrogazdasági témakörhöz tartozó törvények több, mint négyötödét a költségvetések, az államháztartásról szóló törvények és az adótörvények teszik ki.

8. táblázat. A közpolitikai főtemakörök aránya az elfogadott törvényjavaslatok között (százalék)⁵

	1990–1994	1994–1998	1998–2002	2002–2006	2006–2010	2010–2014	2014–2018
Makrogazdasági politika	20,2	13,8	10,4	9,4	10,1	10	10,4
Emberi jogok	6,3	3,2	2,2	2,6	3,6	4,8	1,8
Egészségpolitika	1,2	2,8	3,5	3	3,8	3	2,6
Agrárpolitika	4	3,8	2,6	3,5	4,1	4,2	3,4
Foglalkoztatáspolitikai	3,5	3	11,3	4,5	4,4	3,4	2,5
Oktatáspolitikai	1,4	2,4	3	3,1	4,3	3	2,6
Környezetpolitika	0,5	1,6	2,2	2,6	3,6	2,8	3,8
Energiapolitika	1,2	1,8	1,1	2,3	2,6	3,3	3,6
Bevándorláspolitikai	0,5	0,8	2,2	1	1,9	0,9	1,4
Közlekedéspolitikai	1,9	1,4	3	6,6	5,5	4,9	6,8
Igazságügy és büntetőpolitika	7,4	9,6	8,7	11,3	10,6	11,5	11,2
Szociálpolitika	8,4	6,2	3,7	3,8	2,1	2,6	1,9
Területpolitika és lakásügy	1,6	1,2	0,7	2,3	1,4	3,4	2,7
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	6,7	8	8,9	10,1	8,9	7,3	12,9
Honvédelem	1,9	4,4	8,3	3,1	2,1	2,6	4,4
Tudomány- és technológiapolitika	2,1	1,8	2,6	3,5	2,7	3,6	3,7
Külgazdasági politika	3,5	6,2	5	4,4	2,7	0,7	1,8
Külpolitika	3	8,6	6,5	8	12	6,5	5,6
Kormányzati működés	20,9	16,8	11,1	11,5	11,5	15,8	10,3
Földpolitika és természeti erőforrások	3	1,6	1,7	2,1	2,2	3,3	5,8
Kulturális politika	0,9	0,8	1,3	1	0,2	2,4	0,8

⁵ Jelmagyarázat: a vastagon szedett számok a 10% feletti, a dőltek az 5% feletti cikluson belüli napirendi jelenlétet jelzik.

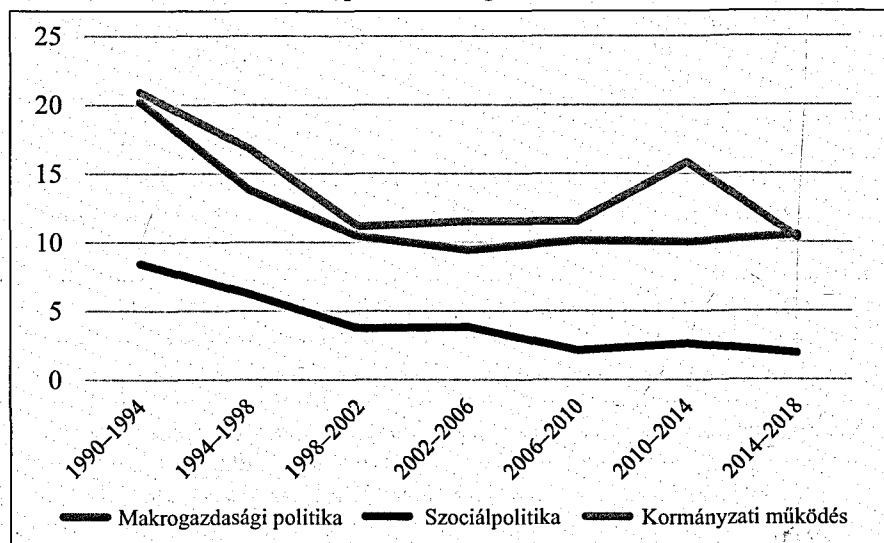
Kiemelkedően sok törvény szabályozta az igazságügy és büntetőpolitika közpolitikai területeit (lásd például bíróságok, büntetőjog, polgári jog, fegyveres testületek). Érdekes, hogy arányuk nem a rendszerváltás éveiben volt a legmagasabb: az ezredforduló után kissé meg is emelkedett. Ezen felül negyedikként az egyéb gazdaságpolitikaként leködött törvények jelentek meg minden esetben a törvényalkotás legfontosabb közpolitikai területei között (lásd például a csődjog, a vállalkozások, a pénzintézetek, az értékpapírok vagy éppen a szerencsejáték kérdéseit).

Két kivétellel minden ciklusban az élvonalban szerepelt a külpolitika (a legnagyobb arányban 2006 és 2010 között fogadtak el ide sorolható törvényeket). A külpolitika kódját egyebek között a diplomácia, a nemzetközi szervezetekben való részvétel vagy a külföldi magyarok ügyei kapták. Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy a külpolitika a kutatásunkban nem a nemzetközi szerződéseket kihirdető törvényeket jelöli: ezeket közpolitikai tartalmuk szerint osztályoztuk.

Többször előfordult olyan eset, amelyben egy átlagosan kevésbé hangsúlyos közpolitikai terület egy-egy ciklusban nagy jelentőségre tesz szert. Az első Orbán-kormány alatt a legtöbb elfogadott törvény a foglalkoztatáspolitikai (például munkavédelem, bérpolitika, érdekegyeztetés) területéhez kötődött, a más ciklusokban megfigyelhető 3-5%-os arányuk ekkor 11%-ra ugrott. Ennek hátterében az áll, hogy ekkor került sor több nemzetközi munkaügyi egyezmény kihirdetésére, melyek az ide sorolható törvények majd háromnegyedét teszik ki. Emellett szerepelt még az élvonalban a rendszerváltás utáni első ciklusban a szociálpolitika (például segélyezés, nyugdíj, fogyatékkal élők támogatása), azonban hangsúlyossága idővel jelentősen csökkent (a korábbi 8%-ról 2-3%-ra).

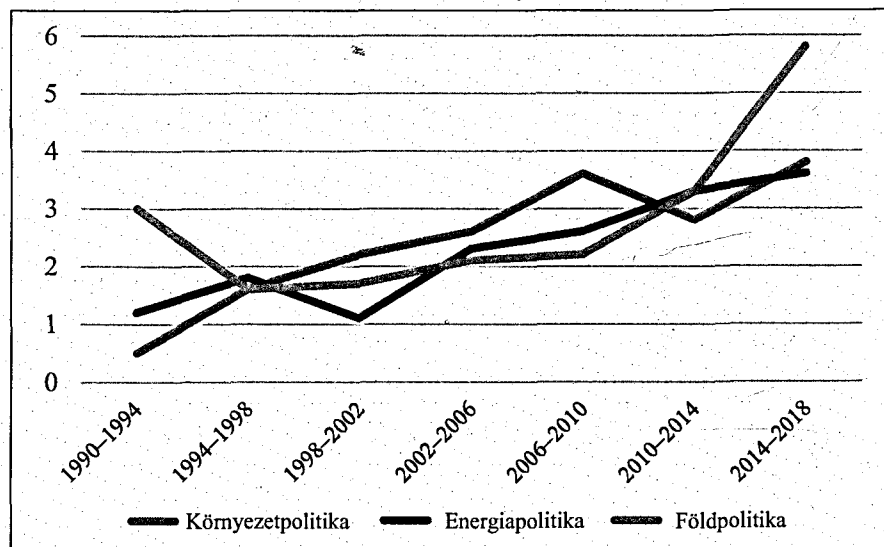
A rendszerváltás után a közpolitikai témakörök döntő többségéhez kötődően ciklusonként jellemzően 20-60 törvényt fogadtak el. Néhány témakör azonban kirívóan ritkán bukkant fel az 1990–2018 közötti időszakban: ilyen a bevándorlás, a kultúrpolitika, valamint a lakásügy. Ennek oka ugyanakkor nem feltétlenül a témakörök vizsgált időszakban megnyilvánuló kisebb jelentőségében rejlik, hanem abban, hogy például a kultúrpolitika döntően nem törvényi keretek között kerül szabályozásra. Érdekes, hogy miközben a 2014–2018 között például a miniszterelnöki beszédekben a bevándorlás igen nagy jelentőségre tett szert, a törvényalkotás napirendjén nem figyelhető meg hasonlóan kiemelkedő jelenlét. Amennyiben az egyes témakörök ciklusokon belüli arányait vizsgáljuk, érdekes hangsúlyeltolódásokat észlelhetünk. Több témakör, amely a demokratikus átmenetet megvalósító 1990–94-es ciklus során kiemelkedő jelentőséggel bírt, később hátrább szorult (8. ábra). A makrogazdasági témájú törvények aránya idővel 20%-ról 10%-ra csökkent, a szociálpolitikához kapcsolódóké 8%-ról 2-3%-ra apadt, míg a politikai rendszer működését szabályozó törvények aránya a kezdeti 21%-ról 10-11%-ra esett vissza, igaz ez utóbbi a 2010–2014-es ciklusban újra emelkedett, egészen 16%-ig. Ennek oka a második Orbán-kormányhoz köthető közjogi átalakulás, amelynek lezárultával a témakör aránya a korábbi szintre esett vissza.

8. ábra. A rendszerváltáshoz kapcsolódó közpolitikai területek aránya (százalék)



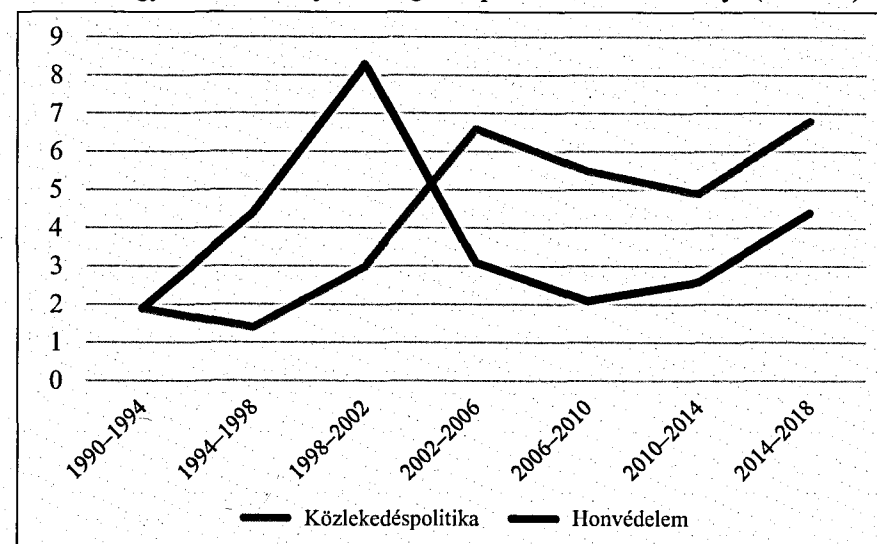
Más területek ellentétes pályát jártak be és a későbbi ciklusokban értékelték fel. Ilyen az 1990-1994-es ciklusban még 1% alatti aránnyal rendelkező, majd 2-4%-osra emelkedő környezetvédelem, vagy az 1%-ról a 3-4%-os sávba felkúszó energiapolitika, illetve a rendszerváltás utáni visszaeséshez képest tendenciaszerűen emelkedő, 6%-os arány közelébe jutó földpolitika (9. ábra).

9. ábra. A rendszerváltás után felértékelődő közpolitikai területek aránya (százalék)

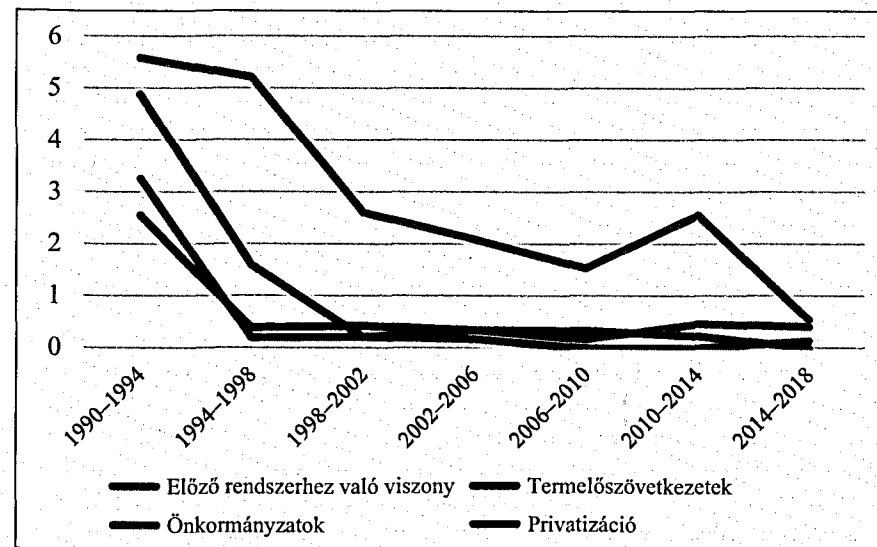


Néhány terület napirendi jelenléte hullámzó tendenciát mutat. Ilyen a közlekedéspolitika 2002-2006 és 2014-2018 közötti, vagy a honvédelem a NATO-csatlakozás utáni (1998-2002 közötti) tetőzése, majd 2006-2010 utáni emelkedése (10. ábra).

10. ábra. Egyes a hullámzó jelentőségű közpolitikai területek aránya (százalék)



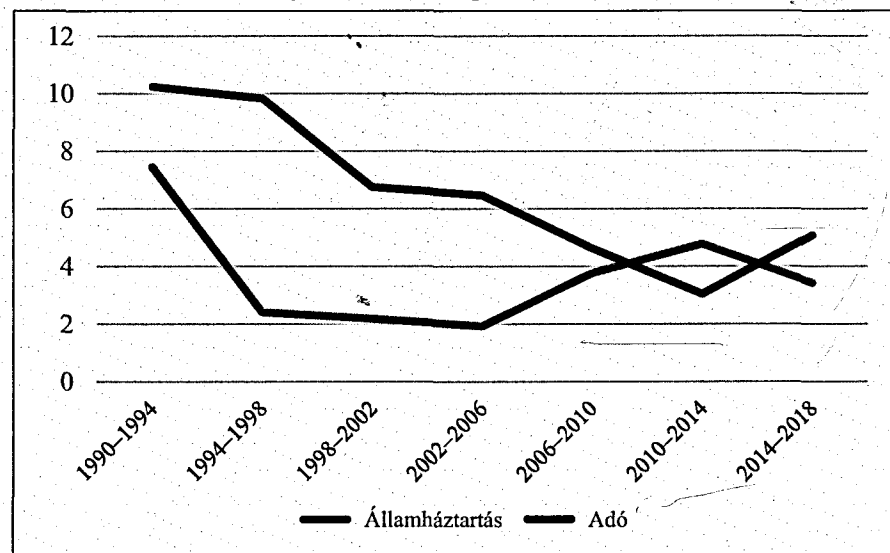
11. ábra. A rendszerváltás után jelentőségükből vesztő közpolitikai alterületek aránya (százalék)



Az altémaköröket vizsgálva szintén felfedezhetjük a rendszerváltás hatását. Egyes, az átmenetben kiemelkedő jelentőséggel bíró területek felbukkanási aránya az idő múltával jelentősen csökkent (11. ábra). A korábbi politikai rendszerekhez kapcsolódó kérdéseket tisztázó törvények aránya az 1990–1994-es ciklus 3,3%-áról 0,2–0,3%-ra, a főleg a termelőszövetkezetek ügyeivel foglalkozó egyéb agrárpolitikához sorolt törvényeké 2,6%-ról szintén 0,2–0,3%-ra csökkent. Hasonló utat járt be az önkormányzati altémakör (ez 5,6%-ról 1–2%-ra csökkent – az önkormányzatok működését szabályozó törvények arányának ideiglenes növekedése a 2010 utáni közjogi változásokkal magyarázható). Az első ciklus törvényeinek 4,9%-át kitevő privatizációs szabályokhoz hasonló tematikájú törvényt a 2002–2006-os ciklus után már egyáltalán nem fogadtak el.

Mindemellett a közpolitikai rendszer stabilizálódását jelzi, hogy az adótörvények aránya tendenciaszerűen csökkent, a kezdeti 10,2%-ról 3%-ra (itt 2014 után enyhe emelkedést észlelhetünk – 12. ábra). Az államháztartás kapcsán 2002–2006-ig láthatunk csökkenést (7,4%-ról 1,9%-ra), majd újfent emelkedést és 4% körüli stabilizálódást észlelhetünk.

12. ábra. A stabilizálódás jeleit mutató közpolitikai alterületek aránya (százalék)

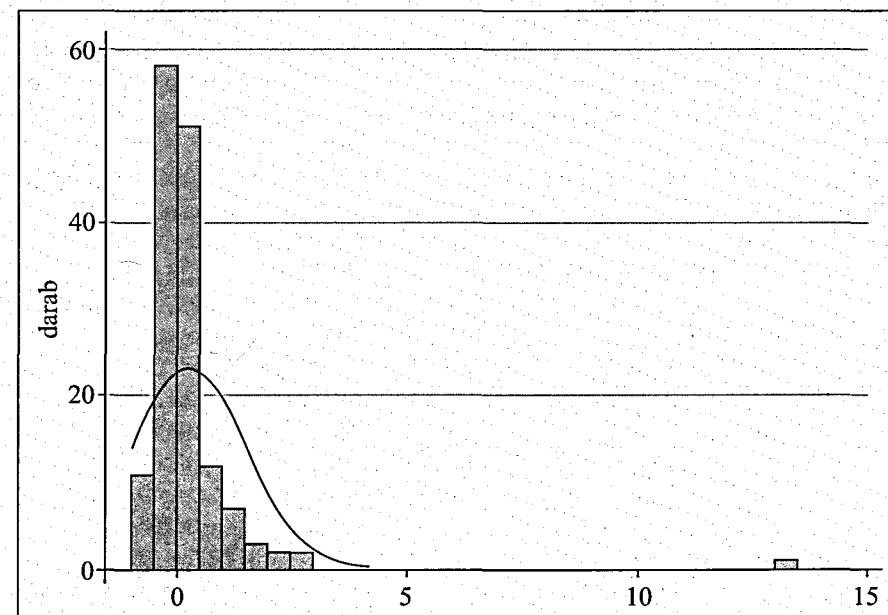


Végezetül megjegyzendő, hogy nem minden törvény rendelkezik konkrét közpolitikai tartalommal: egy részük valamilyen történelmi eseményről vagy személyről, ezek jelentőségéről emlékezik meg. Nem meglepő módon az új rezsime kialakító 1990–1994-es Országgyűlés által elfogadott törvények között a legnagyobb az ide sorolható javaslatok aránya (1,4%). Ez az 1994–2002 közötti időszakban kicsivel 1% alá süllyedt. A következőekben ez a csökkenés folytatódott, majd a 2010–2014-es ciklustól nagyjából ezen a 0,2–0,3%-os szinten stabilizálódott.

A törvények közpolitikai dinamikája

A 13. ábrán láthatjuk, hogy a megszakított egyensúly az 1990–2018 közötti törvényeknél is megfigyelhető. A jelenség lényege, hogy az éves közpolitikai változások (azaz esetünkben az adott közpolitikai területen elfogadott törvények száma) jellemzően nagyon kismértékűek. E kis léptékű változásokat ugyanakkor időnként földcsuszamlásszerű változások szakítják meg, amikor az adott területen a korábbi többszörösére emelkedik vagy töredékére csökken az elfogadott törvények száma.

13. ábra. A törvényjavaslatok közpolitikai tematikájában bekövetkező változások megoszlása



Empirikus adataink alapján azt állapíthatjuk meg, hogy a törvényhozási napirend tematikája jellemzően igen kis mértékben változott. Amikor azonban változás történt egy-egy közpolitikai főtémakör napirendi súlyában, az jellemzően nagytételben és gyorsan végrehajtott törvénymódosításokban öltött formát (lásd az ábra jobb oldalán lévő – a kultúrpolitikára vonatkozó törvények 2010–2014 közötti szokatlanul magas arányát jelző – kiugró eseteket). Statisztikailag megragadva e megszakítottság mértékét a főtémakörök esetében 0,36-os LK mutató jön ki. Ez magasabb a törvényhozás más CAP-kutatásokban kimutatott értékeinél (lásd Baumgartner et al., 2009: 612.).

Összefoglalás

A fejezet megállapításait összegezve kijelenthetjük, hogy az 1990 és 2018 közötti időszak törvényalkotásában tendenciaszerűen emelkedett a ciklusonként elfogadott törvények száma. 2010 és 2014 között emellett az elfogadott képviselői törvényjavaslatok aránya is ugrásszerűen megnőtt, miközben 1994 után már a nem képviselő, kormánytag vagy bizottság által benyújtott és elfogadott törvényjavaslatok eltűntek. Miközben idővel nőtt a törvényjavaslatok benyújtóinak átlagos száma, az ellenzék által, illetve a kormány és ellenzék által közösen benyújtott törvények száma csökkent.

A pártok jellemzően nem nyújtottak be közös törvényjavaslatokat, ez alól csak az 1994–1998-as ciklus jelentett kivételt. Szinte minden, frakciót alakítani képes pártnak legalább ciklusonként egy-egy törvényjavaslatát elfogadta az Országgyűlés. A legtöbb elfogadott törvényjavaslatot a képviselők között a fideszes Lázár János, Kósa Lajos és Rogán Antal, a bizottságok közül a költségvetésekkel, adókkal és pénzügyekkel foglalkozó bizottságok, a minisztériumok közül pedig a gazdasági minisztériumok terjesztették be.

A későbbi törvénybe iktatott törvényjavaslatok legtöbbször az alkotmányügyi, a külügyi, valamint a gazdasági bizottsághoz kerültek első bizottságként. A törvények hossza egyre nyúlt, miközben az elfogadási idejük csökkent. A köztársasági elnökök ritkán emeltek vétót egy-egy törvény ellen, a leggyakrabban Sólyom László és Áder János élt ezzel az eszközzel. A közpolitikai tartalommal nem rendelkező emléktörvények aránya egyre csökkent.

Az elfogadott törvények leggyakoribb közpolitikai témakörei közé a politikai rendszer, a makrogazdaság, a külpolitika és az egyéb gazdaságpolitika tartozott. Igen ritkának bizonyultak a bevándorlást, a lakásügyet és a kultúrpolitikát szabályozó törvények. Tendencia figyelhető meg a makrogazdasági, szociálpolitikai, valamint a politikai rendszer térítőtörvények csökkenésében, valamint a környezetvédelemmel és energiapolitikával foglalkozó törvények arányának növekedésében.

Az altémaköröket vizsgálva látható néhány, a rendszerváltás átmenetében kulcsfontosságú közpolitikai terület háttérbe szorulása, ilyen volt például a termelőszövetkezetek, a korábbi rezsimhez való viszonyulás vagy a privatizáció kérdése. A makrogazdasági területen a stabilizálódás jeleként értelmezhető az adókkal és az államháztartással foglalkozó törvények arányának csökkenése. Ezek mellett megállapítható, hogy a megszakított egyensúly a rendszerváltás utáni Magyarország törvényalkotásában is megfigyelhető.

10. Rendeletek

Pokorny Zsanett

A rendszerváltás alkotmányozása, majd az Alaptörvény 2010 utáni hatályba lépése átalakította Magyarország jogszabályi környezetét.¹ Így a törvények mellett számos eszközt is kapott a mindenkori kormánytöbbség és a kormány a közpolitikai szabályozási környezet megváltoztatására: a kormányrendeletet, a miniszterelnöki rendeletet és a miniszteri rendeletet (Alaptörvény T cikk).²

A magyar CAP-kutatásban a miniszterelnöki beszédek (lásd 8. fejezetet, *Pokorny Zsanett: Miniszterelnöki beszédek*) mellett a rendeletek kapcsán vizsgáltuk a végrehajtó hatalom napirendjét. Míg a miniszterelnöki beszédek esetén a kormányfő személyes preferenciái, valamint a közvélemény számára kiemelt ügyek háttérbe szoríthatják a kormányzati agenda lényeges kérdéseit, a rendeletek a kormány által kiemelt ügyeket együttesen és a politikai mellett hangsúlyosan államigazgatási logika alapján fogják össze.

Jelen fejezetben az 1990 és 2015 között kiadott rendeletek mennyiségi változásait vizsgáljuk. Első lépésként a CAP magyar kutatócsoportja által felépített „Rendeletek (1990–2015)” nevű adatbázist mutatjuk be, majd hat kiválasztott közpolitikai terület – makrogazdaság, egészségügy, mezőgazdaság, igazságügy és rendvédelem, kereskedelem, kormányzati működés – főbb változásait tekintjük át. Ennek keretében megvizsgáljuk, hogy ebben az időszakban hogyan változott a közpolitikai területeket szabályozó rendeletek száma, valamint mely témák voltak meghatározóak a közpolitikai napirenden.

Rendeletek a magyar CAP-kutatásban

A magyar CAP-projekt rendeleti adatbázisa³ az 1990 és 2015 között kiadott rendeleteket⁴ tartalmazza. A rendeletek szövegeit a Magyar Közlöny (MK) hivatalos honlapjáról gyűjtöttük.⁵ A Közlönyökben azonban a rendeletek mellett a kihirdetett

¹ Az adatbázis elkészítésében és a kódolásban nyújtott segítségért köszönet Mészáros Evelinnek, Molnár Csabának, valamint Böcskei Balázsnak.

² Jogszabály még ezek mellett a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete, valamint az önkormányzati rendelet. Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

³ Lásd MTA TK CAP weboldal: <http://cap.tk.mta.hu/rendeletek>.

⁴ Az adatbázis a kormányrendeleteket, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendeleteit, a miniszterelnöki rendeleteket, a miniszteri rendeleteket, a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének rendeleteit, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökének rendeleteit, a Honvédelmi Tanács rendeleteit, a köztársasági elnök rendeleteit, valamint az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeleteit tartalmazza.

Lásd: <http://cap.tk.mta.hu/rendeletek>

⁵ Lásd Magyar Közlöny hivatalos weboldal: <http://www.kozlonyok.hu/nkonline/index.php>.

törvények és határozatok is helyet kapnak, ezért első lépésként az adatbázis felépítéséhez szükséges dokumentumokat szűrtük ki az elemzésbe bevont példányszámokból. A kiválogatott szövegeket egyszerű szöveggént (.txt), valamint .html fájlként is lementettük a CAP tárhelyére, több okból. Egyfelől, az egységesített kiterjesztés jelentősen könnyíti a szövegek későbbi keresettségét. Másfelől a kutatócsoport által használt szerveren e fájlformátumok viszonylag kis helyigénnyel tárolhatók.

Az adatbázis hat teljes parlamenti ciklusban, valamint a hetedik első évében kiadott rendeleteket gyűjti össze. A leíró tábla 16 399 rendeletet tartalmaz, amelyeket a kihirdetés éve, parlamenti ciklusa, a szöveg címe, hossza, a betérjesztő neve és kormányzatban betöltött pozíciója szerint kategorizáltunk.

A leíró tábla összeállítását követően a magyar CAP közpolitikai főtémaköröket tartalmazó kódkönyv⁶ alapján (lásd a *Függelék*) lekódoltuk az adatbázisban szereplő rendeletek szövegeit. A kódolást a nemzetközi kutatócsoportok által alkalmazott eljáráshoz hasonlóan mind a fő- (major topic), mind az altémára (subtopic) vonatkozóan kettős vak kódolással végeztük el, melyek különbözősége esetén egy harmadik projekt munkatárs döntött a végső kód használatáról.

A rendeletek a törvényekhez hasonló szerkezettel és tartalommal bírnak. A beszélt nyelvi szövegekkel (lásd például miniszterelnöki beszédeket), vagy az ún. saláttörvényekkel szemben a rendeletek esetében jellemzően a teljes szöveg egy adott szakpolitikai területtel foglalkozik. Annak ellenére, hogy szórványosan előfordulhat közpolitikai jelentéssel nem bíró szövegrészlet,⁷ szerkezeti és tartalmi tulajdonságai nem indokolják a dokumentumok paragrafus vagy mondat szintű kódolását. A felsorolt jellemzőket figyelembe véve így a rendeletek teljes szövegeit tekintettük kódolási egységként.

A kódolási folyamat egyik legnagyobb kihívása a rendeletek mennyisége volt (évente átlagosan 600-700 rendeletet hirdetnek ki a Magyar Közlönyben). A kódolás megbízhatósága ugyanis megköveteli, hogy valamennyi rendeletet ugyanazok a munkatársak kódolják: a kódolók számának növelése magában hordozza annak kockázatát, hogy egy-egy specifikus, nehezen kategorizálható közpolitikai terület két eltérő téma alá esik. A rendeleti tábla felépítése a felsorolt nehézségek miatt hosszabb időt vett igénybe, mint a törvényhozáshoz, valamint a kormányzati munkához kapcsolódó egyéb adatbázisok kidolgozása.

A rendeletek a szakpolitikai területek szabályozása mellett megmutatják a kormányzati napirenden szereplő szakpolitikai kérdések súlyát, lehetőséget nyújtanak a kormányzati aktivitás vizsgálatára is. A rendeletek éves számának változásait mutatja be az 1. ábra.

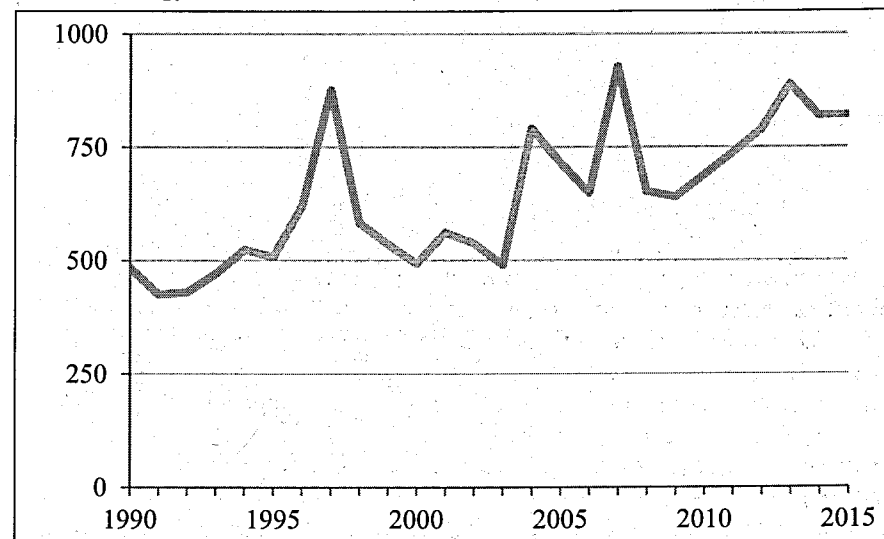
A rendeletek számának éves változásai alapján a vizsgált időszakban hatalmon lévő magyar kormányok eltérő módon alkalmazták a rendelkezésükre álló ilyen

⁶ Lásd MTA TK CAP weboldal (<http://cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-magyar>)

⁷ A rendeletekben előforduló nem közpolitikai tartalommal bíró szövegrészlet általánosságban a rendelet „technikai” jellegű kiegészítésére korlátozódik. Lásd például „A R. 3. §-a a következő új (2) bekezdéssel egészül ki, egyidejűleg a (2) bekezdés számozása (3) bekezdésre változik (132/1992. (IX. 11.). Forrás: „Korm. rendelet a mezőgazdasági szövetkezetek egyes tartozásainak megfizetéséről szóló 58/1992. (III. 26.) Korm. rendelet hatályának kiterjesztéséről”.

szabályozási eszközöket. Az 1990-es évek elején a rendeletek száma meglehetősen alacsony szinten mozgott (1990–1995). Az 1997-ben mutatkozó kiugrást követően ez a szám a 2000-es évek második felében mutat ismét tartós emelkedést. Bár 2010-hez közeledve ismét csökkenő tendencia mutatkozik, a második Fidesz-kormány hatalomra kerülését követően fokozatos növekedés figyelhető meg a kiadott rendeletek számát illetően.

1. ábra. A magyar rendeletek száma (1990–2015)



Közpolitikai területek a rendeletekben

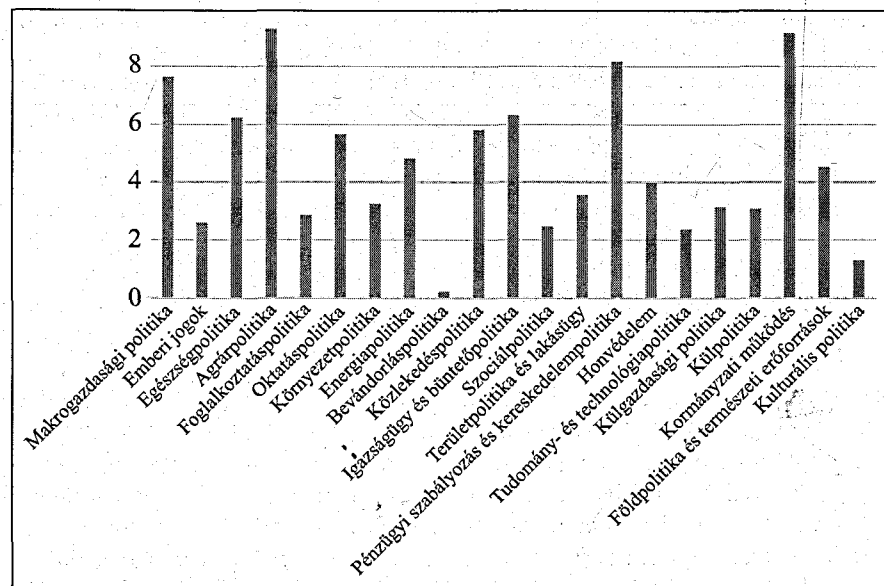
A végrehajtó hatalommal kapcsolatos két magyar CAP-adatbázis, a szakpolitikai területek arányainak változásait vizsgálva, eltérő trendeket mutat. Míg ugyanis a miniszterelnöki felszólalásokban egy-egy téma szinte teljes mértékben háttérbe szorulhat,⁸ a rendeletekben a közpolitikai területek kiegyensúlyozottabban jelennek meg. Ez persze nem jelenti azt, hogy ne lennének érdemi ingadozások (2. ábra, amely 16 399 megfigyelés adatait közli).

A rendszerváltás után kiadott rendeletekben a magyar CAP-kódkönyv által lefedett szakpolitikai területek közül három téma vált hangsúlyossá: az agrárpolitika, a kereskedelem, valamint a kormányzati működés. Szintén magas értéket mutat az egészségpolitika, az igazságügy és büntetőpolitika, valamint a makrogazdaság. A kormányzati munkát a miniszterelnöki beszédek felől vizsgáló nemzetközi szakirodalom eredményei alapján domináns közpolitikai témák (lásd pl. a külpolitika, amely a magyar miniszterelnöki beszédekben is hangsúlyosan szerepel), valamint a hon-

⁸ Lásd például a bevándorláspolitikát, amely 2015 előtt 0,6%-os százalékos gyakorisággal szerepelt a rendszerváltás utáni miniszterelnökök parlamenti felszólalásaiban (9. fejezet).

védelem (lásd például Jennings et al., 2011), a magyar rendeletek esetében meglehetősen alacsony szinten állnak.

2. ábra. A szakpolitikai területek százalékos arányai az 1990 és 2015 között kiadott rendeletekben



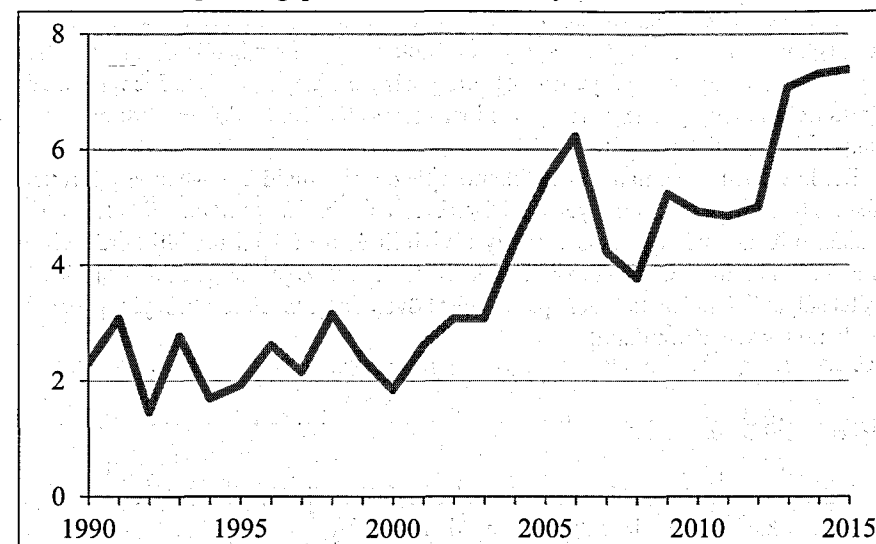
E fejezet második részében a rendeletek által kiemelt hat szakpolitikai terület, a makrogazdaság, az egészségpolitika, az agrárpolitika, az igazságügy és büntetőpolitika, a pénzügyi szabályozás és kereskedelem, valamint a kormányzati működés változásait vizsgáljuk.

Makrogazdasági politika

A gazdaságpolitikához kötődő ügyek, így pl. a költségvetés, az adópolitika, valamint az árfolyamok változásai a makrogazdaság területét a rendszerváltás utáni kormányzatok kiemelt szakpolitikai témái közé emelték. A téma, amellyel, hogy a miniszterelnöki felszólalásokban rendre meghatározó súllyal szerepelt, a kormányzati döntések folyamataiban is előtérben maradt (3. ábra).

Bár a téma a közvéleményben, valamint a miniszterelnöki beszédekben a rendszerváltást követően szinte azonnal kiemelt pozícióba tudott kerülni, a rendeletek számában meglehetősen későn, a 2000-es évek elején mutat szignifikáns növekedést. Az 1990-es években kisebb hullámzásokkal, 2-3% között mozgott a súlya a rendeletek között, amely nem tekinthető alacsonynak, de nem is kiemelkedő. A 2006-os év azonban fordított a tendenciákon, bár a korábbi évekhez hasonlóan hullámzó trendet mutatva, de a leginkább hangsúlyos közpolitikai ügyek közé tudott emelkedni a gazdaságpolitika.

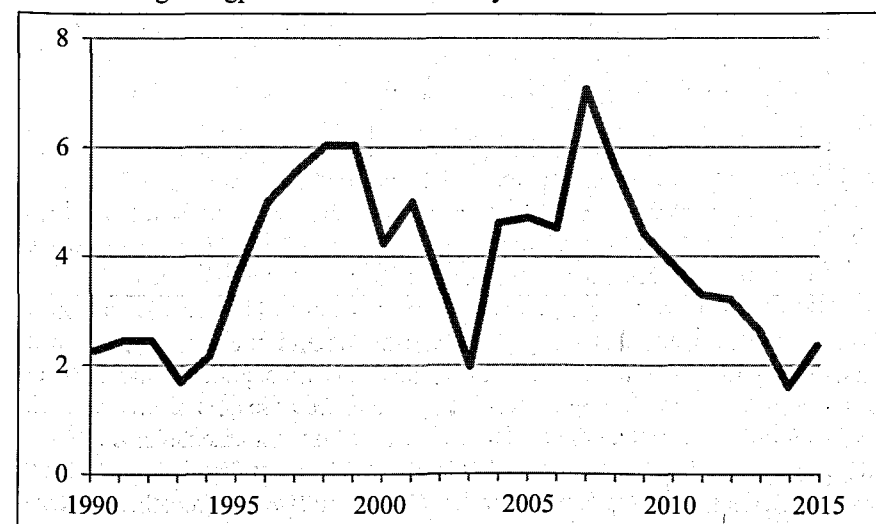
3. ábra. A makrogazdasági politika százalékos arányának változásai a rendeletekben



Egészségpolitika

A rendszerváltás első huszonöt éve során az egészségügy olyan kérdései, mint a dolgozók bére, a gyógyszerárak vagy az egészségbiztosítás reformja a közpolitikai napirend állandó szereplői voltak. A stabil jelenlét háttérében ugyanakkor érdemi ingadozások is megfigyelhetők (4. ábra).

4. ábra. Az egészségpolitika százalékos arányának változásai a rendeletekben



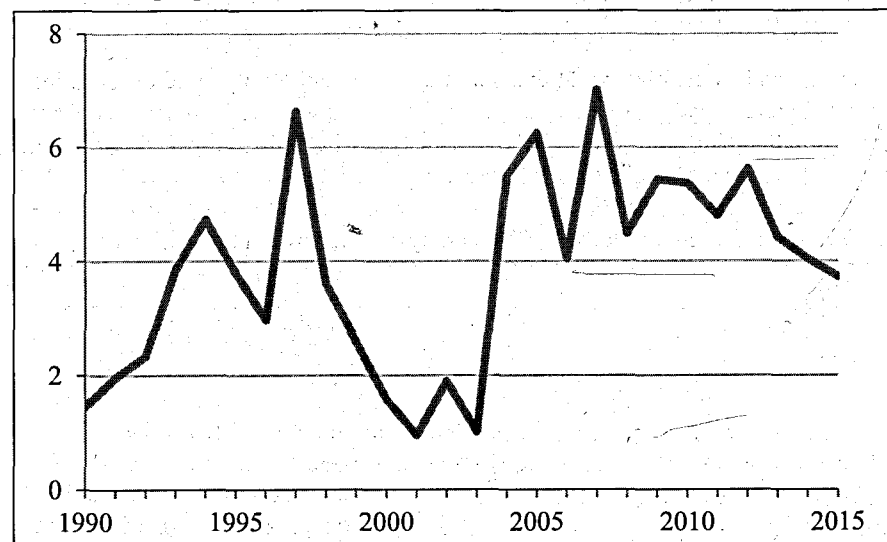
A rendeletek esetében az egészségügyi kérdések két időszakban, az 1990-es évek második felében, valamint a 2000-es évek közepén mutattak kiugró értéket. Mindkét időszak egy-egy kiemelt egészségügyi reformhoz vagy jelentős döntésekhez köthető, 1997-ben, az egészségügyi törvény elfogadásának idején, mely törvényi szinten rögzítette a betegjogokat, a vizsgált időszakban először, 6%-os értékre emelte a szakpolitikai terület arányát.

Ezt követően folyamatosan csökkenő a tendencia, majd 2003-ban egy hirtelen zuhanás figyelhető meg, amelyet a 2000-es évek eseményei szakítanak meg. A 2008-as „háromigenes népszavazás”, amely a vizitdíj és a kórházi napidíj kérdéseit is érintette, valamint a több biztosítós modellre vonatkozó javaslatok a szakpolitikai terület súlyát 7%-ra emelték. A népszavazást követően azonban az egészségügy ismét csökkenő tendenciát mutatott.

Agrárpolitika

Az egészségügyhöz hasonlóan a mezőgazdaság napirendi súlya is meglehetősen nagy hullámzásokat mutat a vizsgált rendeletekben (5. ábra).

5. ábra. Az agrárpolitika százalékos arányának változásai a rendeletekben



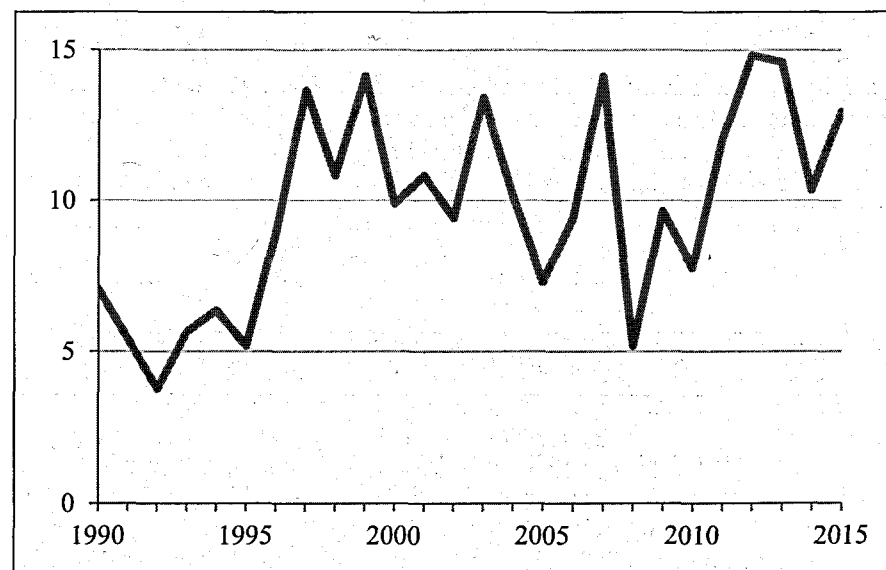
Az 1990-es évek első felében a makrogazdasághoz és az egészségügyhöz hasonlóan a mezőgazdaság területe is alacsony szintű, 2% alatti napirendi súllyal rendelkezett. Az évtized közepén megfigyelhető két hirtelen kiugrást a 2000-es évek elején fokozatos csökkenés, s több mint 4%-os visszaesés váltotta. Az első Orbán-, valamint a Medgyessy-kormány idején az agrárkérdések több éven át szinte teljes mértékben kiszorultak a rendeletekből, melyet a terület súlyának 2004-ben bekövetkező hirtelen

megugrása szakított meg. A kétezres évek második felének változásai azonban a mezőgazdaság területét is érintették. Az agrártárcát szabályozó rendeletek száma a gazdasági válságot megelőző évben, 2007-ben 7%-os értékre emelkedett. S bár a 2008 és a 2015 közötti időszakban ismét hullámváltozást mutat, 2015-ig folyamatosan magas szinten, 4% felett tudott maradni.

Igazságügy és büntetőpolitika

Az igazságügy és rendvédelem napirendi súlyának változásai kiemelkedően nagy varianciát mutatnak (6. ábra).

6. ábra. Az igazságügy és büntetőpolitika százalékos súlyának változásai a rendeletekben

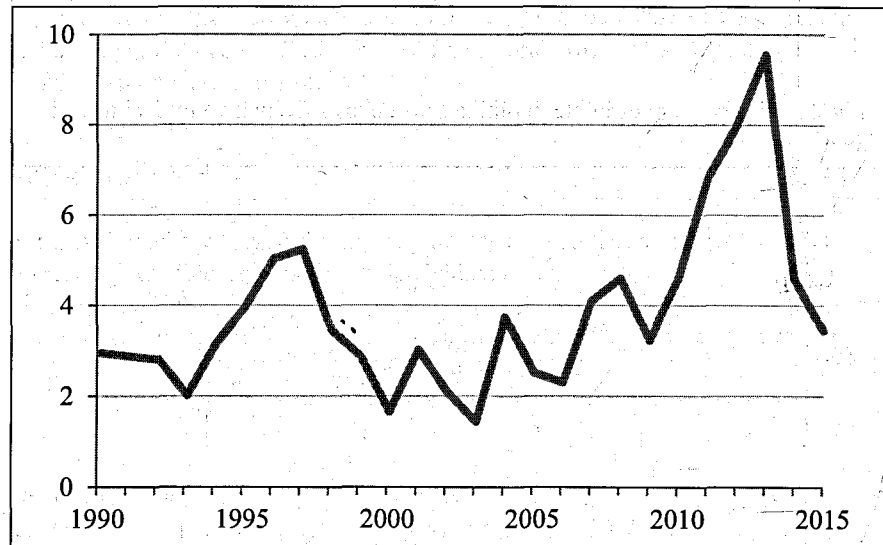


Az előzőekben vizsgált három szakpolitikai területtel szemben az igazságügy és büntetőpolitikához kapcsolódó kérdések már az 1990-es években is kiugróan magas, 6%-os értéket mutattak. A közbiztonság, a rendőrség, valamint a bíróságok működése, a büntetés-végrehajtás, s a bűnmegelőzés a kormányzati reformok fontos területei voltak (a honvédelem és a nemzetbiztonság kérdései másik közpolitikai kódhoz tartoznak). A terület 1990-es években megfigyelt magas értékei a 2000-es években tovább erősödtek. Annak ellenére, hogy a mezőgazdaság esetében megfigyelhető hullámváltozás itt is érzékelhető, jelentős zuhanás csak a 2000-es évek második felében tapasztalható. Ezt követően nagy ingadozások mellett, de a terület súlya jelentős maradt a rendeletekben.

Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika

A pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika kérdéseinek arányait valamennyi rendeletben együttesen vizsgálva a terület kiemelt helyen szerepel (lásd 2. ábra), évenkénti bontásban azonban már alacsonyabb értékek, s hullámzó tendenciák figyelhetők meg (7. ábra).

7. ábra. A pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitikával kapcsolatos témák százalékos súlyának változásai a rendeletekben

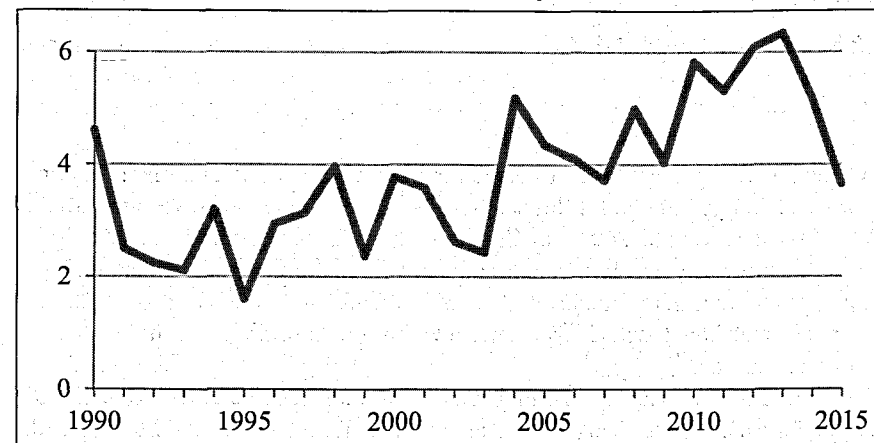


A terület adatai alapján az 1990-es évek közepén – a másik nagy gazdaságpolitikai kód, a makrogazdaság alacsony napirendi súlyával ellentétben – a kereskedelem folyamatos növekvő tendenciát tudott mutatni. S bár a 2000-es évek elején e terület kissé háttérbe szorult, a vállalkozások, valamint a hitelezés szabályozásával kapcsolatos kérdések 2010-et követően fokozatos növekedést mutattak (ennek következtében 2013-ra a kereskedelem súlya már 9%-os volt).

Kormányzati működés

A kormányzati működés a nemzetközi szakirodalom eredményei alapján a vizsgált adatbázisok jelentős hányadában (lásd például Jennings et al., 2011; Alexandrova et al., 2012) kiemelt közpolitikai témaként jelenik meg. A parlamenti rendszer, a törvényhozás folyamatai, a kormányzati munka, a választási rendszer, valamint az önkormányzatok működése a magyar rendelet-alkotóknak is állandó munkát adtak (8. ábra).

8. ábra. A kormányzati működés százalékos arányának változásai a rendeletekben



Ezzel együtt a más esetekben látott ingadozások e területre is jellemzőek, bár a megfigyelt értékek a teljes időszakra nézve 2 és 6% között maradnak. Hirtelen zuhanások nem figyelhetők meg, a terület pozíciója a vizsgált időszakban végig viszonylag stabil, s egyben növekvő tendenciát tudott mutatni.

Összegzés

Jelen fejezetben a magyar CAP-kutatás „Rendeletek (1990–2015)”-adatbázisát, valamint a dokumentumok által lefedett szakpolitikai területek napirendi súlyának változásait tekintettük át. A fejezet első felében a magyar CAP-kutatócsoport által felépített rendeleti adatbázis technikai jellemzőit, valamint a kódolási mechanizmusokat mutattuk be. A szakpolitikai területek változásait elemezve megállapítottuk, hogy a makrogazdasági kérdések és a kereskedelem, az egészségügy, a mezőgazdaság, az igazságügy, valamint a kormányzati működés a többi szakpolitikai kérdéshez viszonyítva gyakrabban szerepeltek a rendeletekben. Hangsúlyos pozíciójukat figyelembe véve ezen hat terület változásait vizsgáltuk meg részletesen.

A szakpolitikai területek arányainak változásait vizsgálva látható, hogy a kereskedelem kérdései a 2010-es évek elejétől váltak különösen fontossá. Az egészségügy és a mezőgazdaság témája meglehetősen nagy hullámzásokat mutatott a vizsgált időszakban. Ezzel ellentétes tendencia figyelhető meg az igazságügy területén, amely – miközben a miniszterelnöki beszédekben rendre háttérbe szorult, a rendeleteket vizsgálva – mégis az egyik leggyakrabban előforduló szakpolitikai területként jelenik meg. A bíróságok működése, a bűnmegelőzés, a rendőrség, valamint a közbiztonság fenntartása valamennyi kormányzat idején kiemelt téma tudott maradni. A kormányzati működés a nemzetközi eredményekhez hasonlóan a magyar politikai arénában is hosszú távon meghatározó súllyal rendelkezett.

11. Költségvetések

Sebők Miklós – Végh Pál Péter

A Comparative Agendas Project nemzetközi kutatásaiban a közpolitikai folyamat eredményét leggyakrabban a költségvetések adatainak segítségével vizsgálják.¹ Ennek kapcsán a vonatkozó tanulmányok két fő forrást használnak fel: a költségvetési tervezet (törvényjavaslat), valamint a már végrehajtott tranzakciók eredményeit mutató, utólagos zárszámadások adatait. A megfelelő adatbázisok összeállítása után pedig már következtetéseket lehet levonni a közpolitikai prioritások hosszú változásai kapcsán.

A közpolitikai témakörök szerint csoportosított költségvetési adatokból először az Egyesült Államok esetében (Jones–Baumgartner–True, 1998; Jones–Zalányi–Érdi, 2014) és ennek tagállamai kapcsán (Breunig–Koski, 2006) elemeztek hosszú idősorokat a CAP kutatói. Ezzel párhuzamosan számos európai ország kapcsán – lásd például Franciaország: Baumgartner–Foucault–François (2006) –, valamint a fejlett országok összehasonlítása kapcsán is elemezték a költségvetési változások általános tendenciáit (Breunig, 2006; Breunig–Koski–Mortensen, 2009).

E kutatásokat végül Jones és szerzőtársai a költségvetési kiadások „általános empirikus törvényében” foglalták össze (Jones et al., 2009). Ennek elméleti kiindulópontja az, hogy a költségvetések közpolitikai döntések sorának lenyomatai. Mivel a közpolitikai döntéshozók nem képesek egyszerre kezelni minden beérkező információt, ezért szelektálnak és éves szinten csak néhány területen képesek nagyléptékű reformokat végrehajtani. Mindebből a kutatók feltételezése szerint a kötet 1. fejezetében bemutatott módon a költségvetési adatokon egy megszakított egyensúlyi mintázat következik. Az összehasonlító vizsgálat hét ország és több döntési (országos, tagállami, önkormányzati) szint kapcsán vizsgálta ezt a hipotézist. Az így széles külső érvényességgel rendelkező eredmények megerősítették az „általános empirikus törvényre” vonatkozó feltevést, mely parlamentáris, elnöki és fél-elnöki rendszerekben egyaránt hosszú időtávon át érvényesült.

A magyar CAP-projekt két hullámban építette ki költségvetési adatbázisait. Az első hullámban (a 2014-ig terjedő kutatási szakaszban), az első, tartalmilag már „rendszerváltás utáninak” tekinthető költségvetés (1991) és az akkor elérhető utolsó zárszámadással rendelkező év (2013) közötti időszakot vizsgáltuk. Ezt követően adatbázisunkat visszafelé kiterjesztettük az 1868-as költségvetési évvel kezdődően. A két hullám kapcsán egy-egy eltérő kutatási kérdést vizsgáló angol nyelvű publikáció is megjelent, illetve megjelenés alatt áll (Sebők–Berk, 2017, 2018).

Az alábbiakban először bemutatjuk a CAP magyar kutatócsoportja által felépített költségvetési adatbázist, kitérve ennek létrehozási folyamatára is. Ezt követően

¹ Köszönjük Berk Tamásnak, Kepe Nórának, valamint Molnár Csabának az adatbázis elkészítéséhez nyújtott segítségüket.

néhány fontosabb terület kapcsán áttekintjük a költségvetési kiadási főösszegek változásait. A fejezetet a megszakított egyensúly vizsgálata kapcsán elért eredményeink összefoglalója zárja.

Az adatbázis

A magyar CAP-projektben mind a költségvetéseket (költségvetési törvényeket), mind az ezek végrehajtását értékelő úgynevezett zárszámadásokat feldolgoztuk. Elméleti értelemben a két adatforrás ugyanis eltérő jelentőséggel rendelkezik: a költségvetések a közpolitikai döntéshozók preferenciáit (outputs), míg a zárszámadások a tényleges közpolitikai eredményeket (outcomes) tükrözik.

Az adatbázis-építés első hullámában az 1991 és 2013 közötti évekre vonatkozóan elfogadott magyar költségvetésekről és zárszámadásokról készítettünk elemzést. Ezen időbeli lehatárolás oka az volt, hogy elsődleges célunk a demokratikus döntéshozás vizsgálata volt. A vizsgált adatok forrásai között megtalálhatóak az MNB-től kapott Excel-táblák, az Országgyűlés honlapja, valamint a Nemzetgazdasági Minisztériumnál lefénymásolt dokumentum-gyűjtemény. A pdf-formátumú fájlokból a következő lépésben egy Excel-táblát készítettünk, amely már alkalmas volt az adat-elemzésre.

Az így megkapott adatbázis a költségvetési fejezetek és előirányzatok neve mellett számos további információt tartalmaz. Minden költségvetési sor kapott egy egyedi azonosítót. Emellett szerepel a táblában a vonatkozó költségvetés éve, a CAP közpolitikai kódkönyv szerinti főtemakör és altémakör, valamint a költségvetésben elfoglalt szerkezetet mutató számos változó (mint pl. „előirányzat-csoport” vagy „kiemelt előirányzat”). A költségvetés sorait megkülönböztettük a tekintetben, hogy volt-e melléjük rendelve kiadási, bevételi, illetve támogatási érték. Bizonyos esetekben feltüntetettük a költségvetési módosítások illetve a pótköltségvetések értékeit is (a zárszámadásra vonatkozó oszlopoknál).

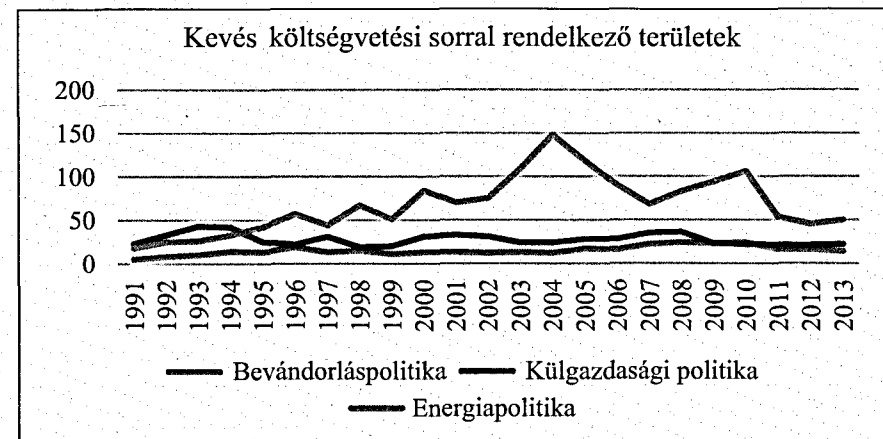
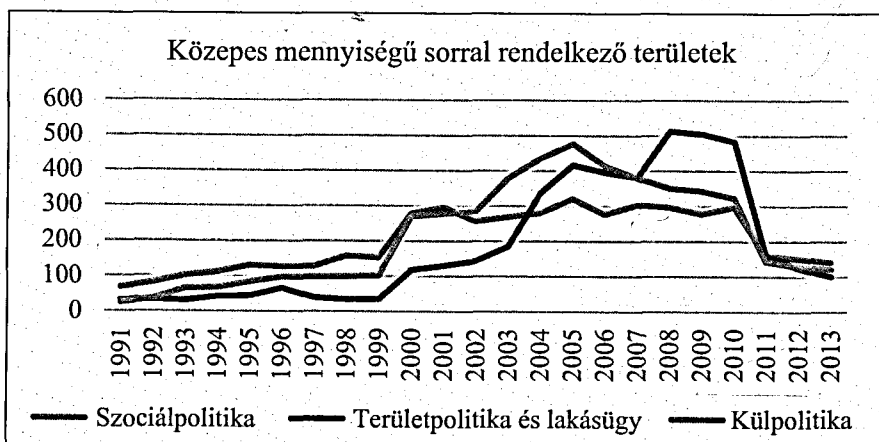
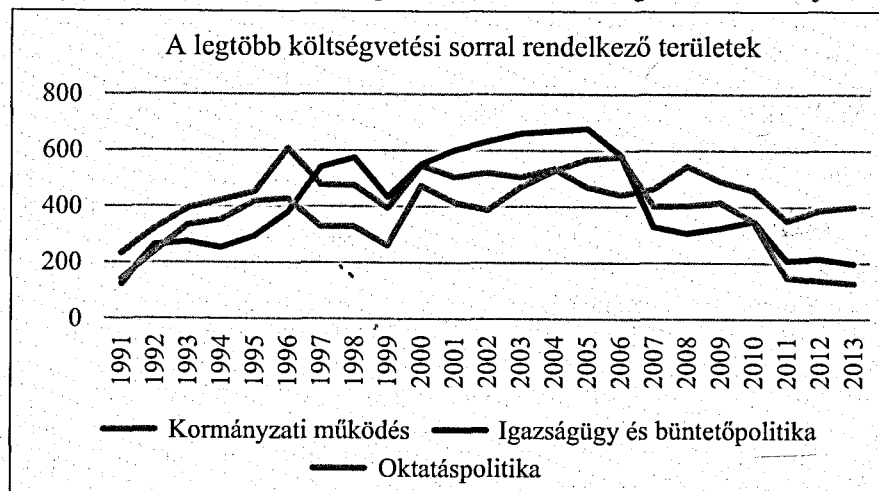
Tekintettel az így létrejött adatbázis egyedi megfigyeléseinek soktízezres nagyságrendjére, a kutatásvezetésnek mérlegelnie kellett, hogy a rendelkezésre álló – és más modulokban lekötött – kódolói kapacitás mellett milyen megoldás hozna optimális eredményt e megfigyelések közpolitikai kódokkal való ellátására. Elméleti és gyakorlati megfontolások egyaránt szerepet játszottak abban, hogy végül egy szótár-alapú gépi kódolási megoldást választottunk (ezekről, valamint a kódolás további részleteiről bővebben írunk a 2. fejezetben, *Sebők Miklós: A magyar Comparative ve Agendas Project módszertana*).

A folyamat során minden megfigyelés egyetlen közpolitikai főtemakör-, illetve altémakör-kódot kapott, melynek segítségével a hivatalos statisztikától függetlenül és időben összehasonlítható módon meg tudtuk állapítani, hogy mely közpolitikai területekre a kiadások mekkora hányada jutott. Az utolsó lépésben – követve a nemzetközi gyakorlatot: Jones et al. 1998: 26. – a nominális adatokat megtisztítottuk az inflációs hatástól a kormányzati fogyasztásdeflátor-idősort használva.

Leíró statisztika

Az így kialakult adatbázis segítségével több féle módon is mérhető az adott közpolitikai területek súlya. Az, hogy egy közpolitikai terület az adott költségvetési törvény 1. mellékletében hány sorral szerepel, egy fontos mutatója lehet annak, hogy milyen kiterjedt intézményrendszer kapcsolódik az adott szakpolitikához (az önálló költségvetési sor pénzügyi biztosíték és presztízs is a vonatkozó szervezetek és programok számára). Adatbázisunkból kinyerhető e mutató, melynek adatait három csoportban illusztrálja az 1–3. ábra.

1–3. ábra. A különböző súlyú közpolitikai területek költségvetési dinamikája



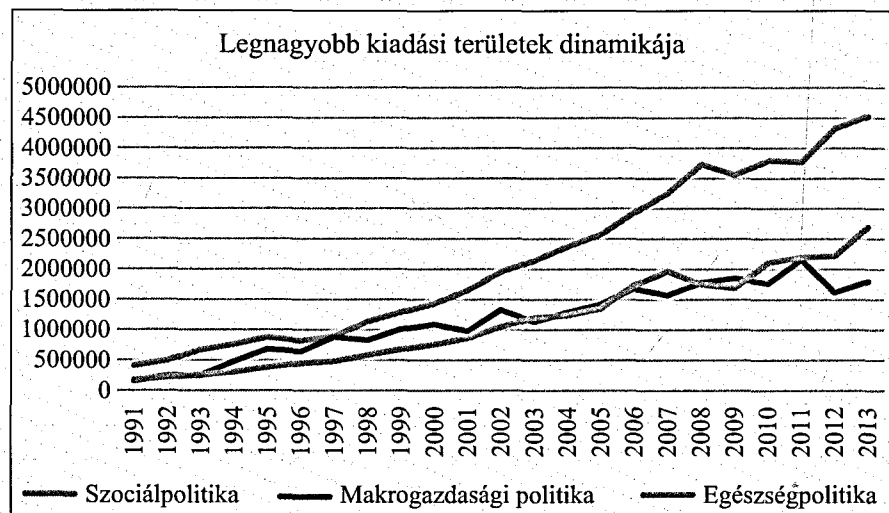
Az 1. ábrán a legtöbb költségvetési sorral rendelkező területek, illetve a vonatkozó sorok számának dinamikája látható a rendszerváltás után. Az 1. ábrán látható, hogy az átlagosan legtöbb költségvetési sorral rendelkező terület a kormányzati működés, az igazságügy és büntetőpolitika, valamint az oktatáspolitiká. Az ezekhez tartozó területek száma nagy általánosságban a 2000-es évek közepéig nőtt, ekkortól azonban (nem függetlenül az életbe lépő költségvetési kiigazítástól) jobbra csökken.

Érdekes módon a szociálpolitika, a lakásügy, illetve a külpolitika sorainak száma éppen ebben az időszakban ugrik meg (2. ábra). Ezek a területek így a 2000-es évekre emelkedtek a közepes mennyiségű költségvetési sorral rendelkező területek közé. Ezzel szemben például a bevándorlásügy és a külkereskedelem 2013-ig nem rendelkezett érdemi számú költségvetési sorral (3. ábra). Ezen adatok aggregált értékeit az egyes közpolitikai területek kapcsán az 1. táblázat második és harmadik oszlopa mutatja be.

A CAP-kutatás szempontjából ugyanakkor a költségvetés terjedelméből elfoglalt aránynál fontosabb, hogy az adott közpolitikai terület mekkora hányadát teszi ki a kiadási főösszegnek (szintén lásd az 1. táblázatot). Ebből látható, hogy a legnagyobb kiadási terület érdemi előnnyel a szociálpolitika, amelyet a makrogazdasági politika és az egészségpolitika követ. A legkisebb súlya a vizsgált időszakban a bevándorláspolitikának, valamint a külgazdasági politikának volt.

A legnagyobb kiadási területek esetében a nominális kiadások összegének bővülése nagyjából töretlen volt a 2000-es évek közepéig. Az ezt követő stabilizálódás után a 2010-es évek elejétől ismét egy felfelé mutató trend kezdődött el.

4. ábra. A különböző súlyú közpolitikai területek költségvetési dinamikája (millió forint)



1. táblázat. Kiadási sorok száma és megoszlása közpolitikai főködként

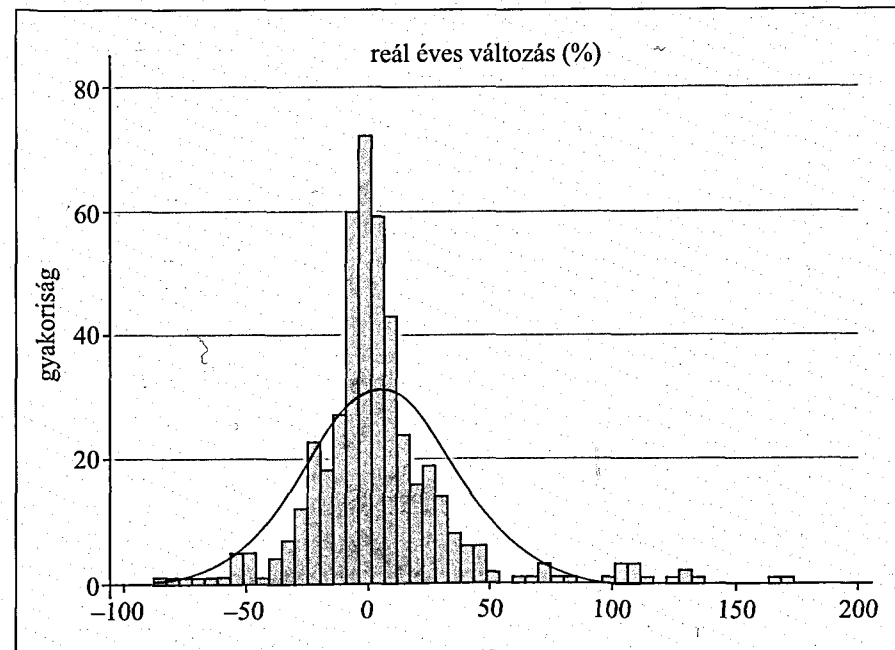
Közpolitikai terület	Kiadási sorok száma (tényadat)	Kiadási sorok száma (tervezet)	Kiadások megoszlása (tényadat)	Kiadások megoszlása (terv)
Gazdaságpolitika	1 895	1 712	12,4%	13,2%
Emberi jogok	1 449	1 313	0,5%	0,5%
Egészségpolitika	3 323	3 002	12,1%	12,0%
Agrárpolitika	1 799	1 413	2,0%	1,9%
Foglalkoztatáspolitikai	2 588	2 425	7,4%	7,5%
Oktatáspolitikai	3 614	3 834	8,3%	8,0%
Környezetpolitika	1 567	1 221	0,9%	0,8%
Energiapolitika	686	644	0,9%	0,9%
Bevándorlás	207	173	0,1%	0,0%
Közlekedési politika	1 725	1 388	6,3%	6,5%
Igazságügy és büntetőpolitika	5 263	3 984	3,5%	3,4%
Szociálpolitika	2 463	2 141	26,4%	26,8%
Területpolitika és lakásügy	1 985	1 574	3,9%	3,9%
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	3 774	3 308	1,8%	1,5%
Honvédelmi politika	1 943	1 795	2,7%	2,6%
Tudomány- és technológiapolitika	3 198	2 969	1,4%	1,3%

Közpolitikai terület	Kiadási sorok száma (tényadat)	Kiadási sorok száma (tervezet)	Kiadások megoszlása (tényadat)	Kiadások megoszlása (terv)
Külgazdasági politika	302	276	0,2%	0,2%
Külpolitika	2 049	2 023	1,9%	2,1%
Kormányzati működés	5 204	4 524	5,2%	5,1%
Földpolitika és természeti erőforrások	2 487	2 159	1,5%	1,1%
Kulturális politika	1 582	1 405	0,5%	0,5%
Összesen	49 103	43 283	100,0%	100,0%

Megszakított egyensúly a költségvetési adatokban

Adatbázis-építési projektünk egyik legfontosabb célja az volt, hogy a magyar közpolitikai dinamikája kapcsán is megvizsgálhassuk a nemzetközi CAP-projektben értékelt hipotéziseket. E kötetben a magyar kutatócsoport 1991 és 2013 közötti időszakra vonatkozó eredményeit külön fejezetben is bemutatjuk. Másfelől az 1800-as évektől napjainkig terjedő elemzést – mely a politikai rezsimok szerepére is kitér – pedig egy angol nyelvű publikációban adtuk közre (Sebők és Berki, 2018). E helyt így csak néhány általános megállapítást teszünk e két kutatás kapcsán, illusztrálva, hogy milyen típusú vizsgálatokat tesz lehetővé költségvetési adatbázisunk.

5. ábra. Inflációs hatástól megtisztított éves változások főtémaköröként (1991–2013)

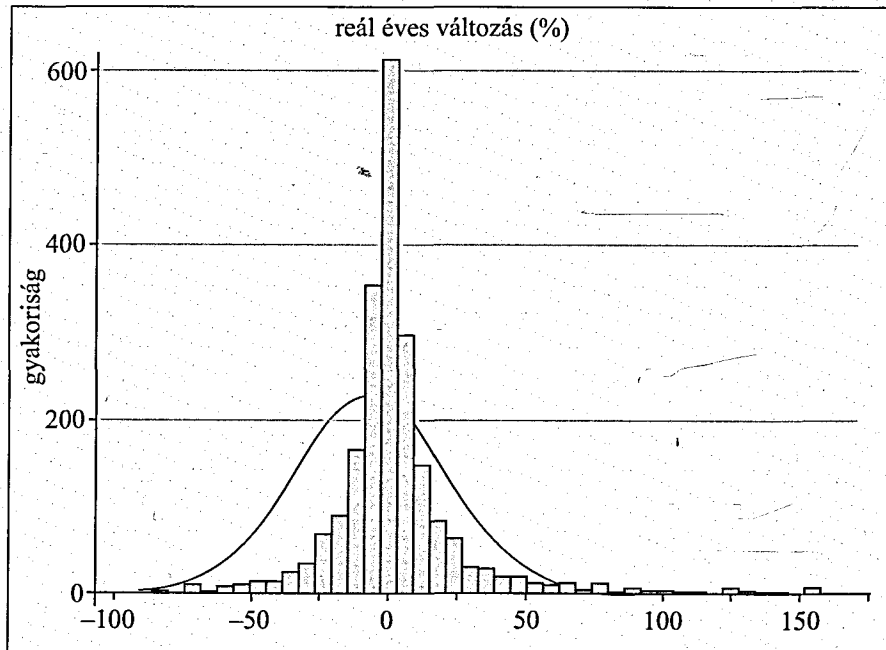


A rendszerváltás utáni adatokat vizsgálva megállapítottuk, hogy a 2013-ig terjedő időszakban érvényesült a megszakított egyensúly (5. ábra).

Az ábrán megfigyelhető, hogy az éves változások döntő többsége csekély mértékű volt. E változatlan áras adatok tükrében elvethető az inkrementalizmus tézise, ugyanis a változások gyakorisága nem csökken ezek nagyságának növekedésével. Az adatokban mélyebbre ásva megállapítható, hogy a kiadási tényadatok közpolitikai területenkénti változásában két időszak különítható el. Az első évtizedre nagyobb átlagos kurtózis volt jellemző, mint a második évtizedre, miközben az időszakokon belül, 1992–2000 között a szórás jelentős volt, ami jelentősen lecsökkent 2001–2013 között (a jelenség lehetséges okaira a 16. fejezetben, *Sebők Miklós – Berki Tamás: Inkrementalizmus és megszakított egyensúly a magyar költségvetés teljesülésében (1991–2013)* tanulmányában visszatérünk).

Egy másik tanulmányban a magyar politikai rezsimek változásának hatását vizsgáltuk a költségvetési adatok megszakítottságára 1868 és 2013 között (Sebők és Berki, 2018). Mint a 6. ábrán látható, a hosszabb, a politikai rendszerek tekintetében változatosabb időszak esetében a költségvetési főtémakörönként vett éves változások eloszlása arányaiban még távolabb van a normál eloszlástól, mint ahogy azt a demokratikus időszak esetében láttuk. Összességében tehát megállapítható, hogy a költségvetések „általános empirikus törvénye” a magyar költségvetések esetében is és hosszabb távon is érvényesül.

6. ábra. Inflációs hatástól megtisztított éves változások főtémakörönként (1868–2013)



Összegzés

A fejezetben bemutattuk a magyar CAP-kutatás költségvetési adatbázisát, valamint az ennek alapján kirajzolódó legfontosabb költségvetési trendeket és kutatási eredményeket. Az adatbázist két hullámban hoztuk létre és e kötet megjelenése idején az 1868 és 2013 közötti időszakot öleli fel. Egyaránt kitér a költségvetési törvényekben rögzített tervezési, valamint a zárszámadásokban bemutatott tényadatokra.

Az adatbázisban a kiadási előirányzatok neve és összege mellett számos további változó is segíti a kutatók munkáját. Ezek közül a CAP-projekt számára a legfontosabb az egyes költségvetési sorok közpolitikai területét jelölő főtémakör-kód. Ennek kiosztását a megfigyelések több tízezres számára tekintettel automatizáltan, egy szótáralapú gépi megoldás segítségével osztottuk ki.

Adatbázisunk alapján a költségvetések több szempontból is elemezhetőek. Az adott terület intézményrendszerének kiterjedtségét jól jelzi, hogy hány költségvetési sor tartozik hozzá. E tekintetben több mint húsz év távlatában az éllóvas a kormányzati működés, amelyet az igazságügy, illetve az oktatáspolitikát követ. A költségvetés a legtöbbet mindemellett a szociálpolitikára költi, míg a további jelentős területek között megtaláljuk a gazdaságpolitikát és az egészségügyet.

A fejezetben röviden bemutattuk az inkrementalizmus és a megszakított egyensúly vizsgálatában elért eredményeinket is. Megállapítottuk, hogy a megszakított egyensúly mind a demokratikus periódus, mind az 1990 előtti politikai rendszerek kapcsán érvényesült. Minél hosszabb időszakot nézünk, e megszakítottság értéke nő, ami összességében összhangban van az összehasonlító vizsgálatok által feltárt általános költségvetési törvénnyel.

E rövid áttekintés természetesen csak egy ízelítőt adott abból, hogy milyen kutatási kérdések vizsgálatánál lehet haszonnal építeni költségvetési adatbázisunkra. Mint említettük, e kötetben a 19. fejezet bővebben is bemutatja a rendszerváltás utáni magyar költségvetési dinamika kapcsán elért eredményeinket. Az inkrementalizmus és a megszakított egyensúly jellemzőinek vizsgálata mellett ugyanakkor számos alternatív kutatási kérdés is vizsgálható adataink segítségével. Reményeink szerint így a létrehozott adatbázis (és esetleges későbbi időbeli kiterjesztései) hozzájárulhatnak a magyar és összehasonlító költségvetési kutatások fejlődéséhez.

III. EMPIRIKUS TANULMÁNYOK

12. A „politikai kormányzás” a média és a közpolitikai napirendek tükrében 2010 és 2014 között

Boda Zsolt – Patkós Veronika

Orbán Viktor második miniszterelnöki ciklusa végén tartott értékelő beszédében kijelentette, hogy a 2010-es kormányváltással egyben rendszerváltás is történt. Ezzel arra utalt, hogy a Fidesz második kormányzati ciklusa mély, rendszerszintű változásokat hozott, mind a politikai intézmények, mind a közpolitika-csinálás terén. A 2010–2014-es ciklus során a parlament valóságos törvénygyárrá változott, és a változások volumenükben is igen jelentősek voltak, hogy csak néhány példát említsünk: az igazságszolgáltatás, az oktatáspolitiká, a szociálpolitika, vagy az energia-politika terén is. A reformokat, úgy tűnik, többnyire *top-down* módon alakították ki, és szintén *top-down* módon, gyakran a változások által érintett szereplők jelentős részének tiltakozása mellett vitték véghez.

Tanulmányunkban a közpolitikai változásokat a média napirendjével összefüggésben vizsgáljuk. Azokat az ügyeket tekintjük fontos közpolitikai változásnak, amelyekre az átlagosnál nagyobb sajtófigyelem irányult, majd megvizsgáljuk ezen kiválasztott ügyek lefolyását, azaz, hogy az ügy alapvetően társadalmi szinten vagy a nagypolitikában merült-e fel, és hogy milyen szinten kezdeményezték az adott közpolitikai változtatást. Azt feltételezzük, hogy a 2010–2014-es ciklusban a felgyorsult törvényalkotási folyamat miatt a médiát azok az ügyek dominálták, amelyeket a politika vetett fel, és a média önálló napirendformáló ereje meglehetősen gyenge volt. Azt is feltételezzük, hogy a „politikai kormányzás” logikája szerint a médiában felbukkanó, a közpolitikai vállalkozók által kezdeményezett témák érdemben nem befolyásolták a politikai napirendet vagy eredményeztek közpolitikai változást, tehát, hogy a médianapirend csak igen gyenge hatást volt képes a közpolitika-csinálásra gyakorolni.

A tanulmányunkban az *extreme case analysis* módszerét követjük, így azokra az ügyekre fókuszálunk, amelyeket kiugró médiaérdeklődés övezett. Ha úgy találjuk, hogy ezeket az ügyeket a politika veti fel, majd válaszolja is meg, akkor van okunk feltételezni, hogy a kevésbé kiugró, hétköznapi ügyek esetében is legalább ugyanilyen gyenge, ha nem még gyengébb a média közpolitikai hatása. A tanulmány célja nem a hipotézisek tesztelése – erre a választott vizsgálati módszer nem is lenne alkalmas – hanem a hipotézisek formálása, plauzibilisebbé tétele (vö. Kay–Baker, 2011).

Tanulmányunk az első szisztematikus próbálkozás a média napirendje és a közpolitikai változások közötti összefüggés feltárására, nemcsak magyar viszonylatban, hanem tudomásunk szerint az egész kelet-közép-európai régióban is. Az elemzés során a *Comparative Agendas Project* magyarországi adatait vizsgáljuk. A magyar

adatbázis a kelet-közép-európai régió első ilyen jellegű adatbázisa. A későbbi elemzések adhatnak választ arra a kérdésre, hogy eredményeink mennyiben általánosíthatók a régió többi országára, és melyek az egyes országok közötti legfőbb különbségek.

Magyarország bizonyos értelemben ugyanis a kelet-közép-európai régió országai között is speciális eset, az utóbbi évek közpolitikai változásainak hirtelensége és intenzitása a rendszerváltás időszakának politikai átalakításait idézi. A Fidesz voluntarizmusa, korlátozás nélküli hatalomgyakorlása mindenképpen sajátos kormányzati stílust hozott létre. Ennek ellenére több okból is úgy véljük, hogy a politika által irányított közpolitika-csinálás nem magyar sajátosság, hanem valamilyen mértékben az egész kelet-közép-európai régióra jellemző lehet. Egyrészt, ezek az országok általában kevésbé pluralisztikusak, mint a nyugati demokráciák – jellemzően inkább többségi berendezkedésű országok, gyenge konszenzusos vonásokkal. Másrészt, az Európai Unióhoz való csatlakozást követő években a régió országaiban a törvényalkotás menetét erőteljesen meghatározta a közösségi joganyag erőltetett tempóban történő átvétele, ami a felülről irányított, kevésbé demokratikus közpolitika-csinálás tipikus példájának tekinthető. Harmadrészt, a kelet-közép-európai régióban a közpolitikák alakítására kevesebb fórum áll rendelkezésre, az érdekszervezetek és a civil társadalom szervezetei pedig mind számukat, mind nyomásgyakorló erejüket tekintve meglehetősen gyengék. Végül, az állampolgárok politikai aktivitása alacsonyabb mértékű, mint Nyugat-Európa legtöbb országában vagy az Egyesült Államokban. Mindezek mellett azonban okkal feltételezhetjük, hogy a Fidesz hatalomgyakorlása sok szempontból sajátos helyzetet teremtett. További hazai és nemzetközi összehasonlító vizsgálatok szükségesek azonban e kérdés alaposabb megválaszolásához.

A média szerepe a közpolitika-csinálás folyamatában

Népszerű dolog a médiáról úgy beszélni, mint a politikát foglyul ejtő, szinte önálló hatalmi szereplőről. Esetenként maguk a politikusok is hajlamosak azt gondolni, hogy a média nagyban befolyásolja a törvényhozás napirendjét (Van Aelst–Walgrave, 2011). De befolyásolja-e valójában a média a közpolitika-csinálást?

A témában született empirikus tanulmányok általában kimutatnak valamilyen mértékű, a média által a politikai pártok (Green-Pedersen–Stubager, 2010), a parlament (Vliegthart–Walgrave, 2011; Walgrave–Soroka–Nuytemans, 2007) vagy a kormányzás (Walgrave et al., 2007) napirendjére gyakorolt hatást. Ezek az írások megállapításait jellemzően egy hosszabb időszak különböző napirendjeinek kvantitatív, idősoros elemzésére alapozzák. Az oksági kapcsolatot az alapján tételezik fel, hogy a média napirendje és a közpolitikai napirend egyes témái időben követik egymást. Mindezek mellett az eredmények azt is világossá teszik, hogy a média befolyása a politikára valójában korlátozott mértékű.

Van Aelst és Walgrave (2011) álláspontja szerint a teljes napirendeket összevetve a média hatása általában véve gyenge, de ezen belül a különbségek felszínre hozása érdekében érdemes kisebb időszakokat (például kormányzati ciklusokat),

vagy csak bizonyos ügycsoportokat vizsgálni. Tresch és szerzőtársai (2013) is amellett érvelnek, hogy a médiaelemzés során csak azokkal az ügyekkel érdemes foglalkozni, amelyeknek van a hazai politikára vonatkozó *policy*-tartalma. A nemzetközi ügyekkel kapcsolatos, külföldi eseményekről beszámoló, vagy hazai, de *policy*-tartalommal nem rendelkező hírek torzítják a képet, hiszen ezekben a kérdésekben a médiának nem is lehet közpolitika-formáló hatása. Ha tehát ezeket leválasztjuk az elemzésről, akkor a média hatása erősebbnek mutatkozik. Soroka (2002) jellegük szerint az ügyeket három csoportba sorolja, így figyelemfelkeltő (*sensational*), jelentős gyakorlati (*prominent*) és kormányzati ügyeket különböztet meg. Figyelemfelkeltő ügyeknek (*sensational issues*) az intenzív médiafigyelmet kiváltó, drámai eseményeket nevezi, amelyeket a politika sem hagyhat egykönnyen figyelmen kívül. Jelentős gyakorlati ügyeknek (*prominent issues*) azokat hívja, amelyekkel kapcsolatosan mind az átlagos állampolgároknak, mind a politikusoknak van közvetlen személyes tapasztalatuk (például az aktuális gazdasági helyzet), tehát a médiafigyelem csak korlátozottan hat a közpolitika napirendjére vagy a változásokra. A kormányzati ügyek (*governmental issues*) gyakran technikai kérdésekről szólnak (például egy új kormányzati intézmény létrehozása), és általában sem a médiát, sem a közvéleményt nem foglalkoztatják túlzottan. Úgy véljük, hogy fontos különbséget tenni az egyes események jellege között, viszont komoly kétségeink vannak azt illetően, hogy az egyes *policy*-területek besorolhatóak lennének e három kategória valamelyikébe – bár Soroka (2002) mellett Walgrave (2007) és szerzőtársai is erre tesznek kísérletet. Figyelemfelkeltő ügyek minden közpolitikai területen előfordulhatnak, és – szemben Sorokával – nem gondoljuk, hogy a környezetvédelmi vagy a közlekedési ügyek mindig szenzációs, drámai eseményekhez kapcsolódnának.

Az ügyek jellegén túl más vonások is befolyásolhatják a média napirend-formáló képességét. A különböző politikai intézmények eltérő mértékben fogékonyak az alulról jövő kezdeményezésekre és problémafelvetésekre. Walgrave és szerzőtársai szerint (2008) ebben az értelemben a parlamentek és az egyéni országgyűlési képviselők is érzékenyebbek, mint a kormányok. Természetesen az is fontos befolyásoló tényező, hogy a választási ciklusnak éppen mely pontját vizsgáljuk. A pártok jellemzően rezponzívabbak a választásokat megelőző, mint az azokat követő időszakban (Green-Pedersen–Stubager, 2010). A média szerkezete szintén szerepet kaphat ezen a téren: a párhuzamos médiavilágokkal bíró országokban, ahol az egyes médiatermékek és a pártok között szoros a kapcsolat, a politikusok is hajlamosak arra, hogy figyelmen hagyják azokat a híreket, amelyek csak a másik oldalt foglalkoztatják (Vliegthart–Montes, 2014).

Az eddig említett kutatások a napirendek közötti kapcsolatot vizsgálták. Csak néhány tanulmány foglalkozott a média *közpolitikai változásokra* gyakorolt hatásával. Ezek közül John (2006) szignifikáns összefüggést talált az önkormányzati ügyek média napirendi gyakorisága és a helyi célokra elkülönített költségvetési keret nagysága között. Más, a médiafigyelmet a közpolitikai változásokkal összefüggésbe hozó kutatók viszont több kételety fogalmaztak meg a média befolyásoló hatását illetően. Például John Kingdon (1995), a napirendkutatás egyik alapművének szerzője, a „multiple streams”-elmélet megalkotója, nem tulajdonít kiemelt szerepet a médának.

Ez meglepő lehet, ám az előzőek során említett ügýtípusok közti különbség legalább részben megmagyarázhatja, hogy miért nem talált jelentős hatást az elemzése során, mivel azok a közpolitikai területek és konkrét ügyek, amelyeket sokat idézett könyvében elemzett (egészségpolitika és szállítmányozás), nem igazán sorolhatók a „figyelemfelkeltő” kategóriába. A privát egészségügyi szolgáltatók és a teherszállítás szabályozásával kapcsolatos kérdések vélhetően nem a legalkalmasabbak arra, hogy megragadják a közvélemény figyelmét. Ennek ellenére Kingdon megközelítése hasznos keretet nyújthat ahhoz, hogy megértsük, mi a média szerepe a közpolitika-csinálás folyamatában. Kingdon fő gondolata ugyanis az, hogy a közpolitikai változashoz vezető „közpolitikai ablak” akkor nyílik ki, ha három folyamat egybeesik: a probléma-folyamat (*problem stream*), ami az ügyek megkonstruálódását, nyilvános elismerését jelenti, a közpolitikai folyamat (*policy stream*), ami a lehetséges megoldások megfogalmazódását takarja, és nem utolsósorban a politikai folyamat, vagyis, hogy az adott ügyre irányuljon a döntéshozók figyelme és érdeklődése. A média mindenekelőtt a problémafolyam létrehozásához tud hozzájárulni, vagyis egy adott ügy nyilvános megkonstruálásához, a közvélemény formálásához és a közfigyelem fókuszálásához. A médiával foglalkozó kutatások régóta kimutatták, hogy a média az ügyek keretezése (*framing*) és a befogadók figyelmének előhangolása (*priming*) révén képes befolyásolni a közvéleményt.

A megszakított egyensúly elmélete (*punctuated equilibrium theory*, lásd Baumgartner–Jones 1993, 2009) már fontosabb szerepet tulajdonít a médiának, mint Kingdon teóriája. Amellett érvel, hogy ha egy ügy tartósan jelen van a médiában, valamint a közvélemény is fontosságot tulajdonít neki, akkor jó eséllyel a döntéshozók is foglalkozni fognak vele, ami adott esetben meglepően gyors és nagy léptékű közpolitikai változásokhoz vezethet. Ennek az az oka, hogy a figyelem szűkös erőforrás a döntéshozók számára is, azonban egy ügy intenzív jelenlétét az agendákon nem lehet nem komolyan venni. Azonban a média szerepe itt sem feltétlenül elsődleges. Például a hatvanas évek végén az Egyesült Államokban a bűnözéssel, bűnüldözéssel, igazságszolgáltatással kapcsolatban zajló intenzív törvényhozási munkát magyarázva egyfajta „koprodukciónak” feltételezik a média, a közvélemény és a politikusok között: „...a figyelem és az agendákon való jelenlét párhuzamosan erősödött meg a média, a közvélemény és a politikusok tekintetében: egyre több cikk foglalkozott a sajtóban a bűnesetekkel, egyre több amerikai nevezte a bűnözést az egyik legfontosabb problémának és egyre több kongresszusi meghallgatásra került sor a témában. Lehetetlen megmondani, melyik tényező volt a legfontosabb: egymást erősítették egy pozitív visszacsatolásban.” (True–Jones–Baumgartner 2007: 160.).

Más szóval, gyakran lehetetlen szétszázalni a különböző agendákat, és megmondani, hogy melyik hatott inkább a másikra. Ehhez kapcsolódik az is, hogy nehéz megmondani, hogy melyik közpolitikai aktor pontosan milyen szerepet játszott a közpolitikai változásban. A közpolitikai folyamatban hosszú ideig tarthat, amíg eljutunk a döntésig, és ezen idő alatt számtalan szereplő igyekszik közbeavatkozni, és befolyásolni a közpolitika alakulását. Ha az oksági viszony a média napirendje és a közpolitikai napirend között sem több erős feltevésnél, ez még inkább igaz a média napirend és a közpolitikai döntés (a tényleges változás) közötti kapcsolatra. A kauzalitást elfedi a sok szereplő és esemény, amelyek a médiatematizáció és a közpoli-

tikai döntés között megjelennek. Ennek megfelelően Tresch és munkatársai (2013) mellett érvelnek, hogy a média hatása eltérő a közpolitikai ciklus különböző fázisaiban. Értelemszerűen a napirend formálásában a legerősebb, és csökken a közpolitikák előkészítése majd a döntéshozatal alatt, és persze a média kihívására adott közpolitikai válasz is nagyon sokféle lehet, a szimbolikus akcióktól kezdve a nagy léptékű változásokig (a közpolitikai megszakításokig).

A média közpolitikai hatásának megfelelő megbecslését tovább nehezíti, hogy számos esetben nem a média az információ elsődleges forrása, hanem „csupán” közvetíti, megjeleníti a valóságban történő eseményeket, vagy népszerűsítik a közpolitikai vállalkozók javaslatait stb. (Van Aelst–Walgrave, 2011). A tanulmányok általános feltevése persze az, hogy a médiának megvan a saját napirendje, és a keretezés révén is képes befolyásolni azt, hogy egy adott ügyet mennyire látunk fontosnak vagy éppen kevésbé jelentősnek. Ennek ellenére az ügyek közötti differenciálásnak lehet valami értelme. Egyértelműen más a média szerepe akkor, amikor egy minden tárgyilagos mérce szerint is jelentős eseményről beszámol (mondjuk egy nukleáris balesetről), és amikor maga konstruál meg, „hoz fel” ügyeket tényfeltáró újságírás, vagy kiszivárogtató informátorok, közérdekű bejelentők nyilvánosságba emelése révén (például egy politikai korrupciós eset feltárásával). Amellett érvelünk, hogy az utóbbi esetben a média független agendaformáló ereje nagyobb, mint az előzőben, még akkor is, ha a média még az „objektív” jelentős ügyek esetében is képes lehet növelni, vagy csökkenteni azok észlelt fontosságát, illetve befolyásolni a közönség percepcióját az adott eseményről.

Kutatási kérdések, adatok és módszer

Tanulmányunk célja az, hogy a magyar közpolitikai folyamatot a média napirendjével összefüggésben mutassuk be a 2010–2014-es kormányzati ciklus adatain. Kutatási kérdéseink a medianapirend, a közpolitikai napirend és a közpolitikai döntések közötti összefüggésekre koncentrálnak. A szakirodalom hagyományos megközelítésmódját követve azt feltételezhetnénk, hogy ha egy adott ügyet intenzív médiafigyelem övez, akkor az ügy bekerülhet a közpolitika napirendjére, sőt, az üggyel kapcsolatos közpolitikai változás is bekövetkezhet. Viszont a vizsgált magyar esetben a közpolitika-csinálás hagyományosan erősen centralizáltnak mondott jellege miatt azt feltételezzük, hogy a média csak gyengén befolyásolta a közpolitikák formálódását, és inkább ellenkező irányú hatást várunk: azaz, hogy a média napirendje erősen követte a törvényhozás napirendjét.

Ezzel a hatással a szakirodalom idáig nem sokat foglalkozott, valószínűleg azért, mert nyilvánvalónak tűnik, hogy a média beszámol a legfontosabb politikai történeskről.¹ Bár, ami azt illeti, ez nem is olyan nyilvánvaló: Van Aelst és szerzőtársai

¹ Gadi Wolfsfeld P–M–P, vagyis politika–média–politika-modellje a politika elsőbbségéről szól, azonban az első P nála sem a kormányzati politikára, hanem közpolitikai vállalkozók, civil szervezetek, mozgalmak szerepéről szól, amelyek megteremtik egy adott ügy új, a média számára is használható értelmezési keretét (vö. Wolfsfeld, 2013).

(2015) a holland törvényhozás és a média interakcióját vizsgálva azt találták, hogy a média keveset beszél a törvényhozás munkájáról. Az elfogadott törvények mintegy 80%-át sohasem említi a média, és mindössze a törvények 11%-a ér el néhány említésnél többet a médiában. Úgy véljük tehát, hogy ha a média és a közpolitika közötti viszonyt túlnyomóan ez a mintázat, tehát a politika napirendformáló hatása jellemzi, akkor ez a magyar közpolitikai folyamat egy lényegi sajátosságára mutat rá.

Ezek alapján a következő hipotéziseket vizsgáljuk:

H1: 2010–2014 között a média csak korlátozottan tudott a törvényhozási napirendtől független, önálló napirendet teremteni.

Vagyis feltesszük, hogy az intenzív parlamenti munka és az esetenként ellentmondásos döntéshozás a média napirendjét is erősen tematizálta. Azaz, a hirtelen bekövetkező és/vagy nagy volumenű közpolitikai átalakítások erősen hatottak a média napirendjére. Viszont kétséges, hogy a média képes volt-e saját napirendet kialakítani, egyes ügyeket önállóan kiemelni és napirenden tartani, figyelembe véve, hogy a felgyorsult törvényhozás milyen sok témával látta el a sajtót.

H2. A médiának elhanyagolható hatása volt a közpolitika napirendjére.

Egy kérdés az, hogy a média képes-e a politikától függetlenül ügyeket bemutatni, és egészen más kérdés az, hogy a média által bemutatott ügyek hatással vannak-e a politika napirendjére. A második hipotézisünk a média politikára gyakorolt hatásával foglalkozik – feltételezésünk, hogy ez a vizsgált időszakban elhanyagolható volt.

H3. A média nem volt képes a közpolitikai változásokat befolyásolni.

A médianapirend és a közpolitikai döntések közötti kapcsolat bonyolultabb, áttételesebb, mint amilyen az egyes agendák közötti kapcsolat. Így azt feltételezzük, hogy a média hatása ebben az esetben még kisebb, mint az előző esetben – azaz, hogy a vizsgált időszakban a médiának szinte semmilyen hatása nem volt a *policy* döntésekre.

Megközelítésünk *extreme case analysis*, amelynek során a kiugró médiafigyelmet kapó ügyekre koncentrálunk, és megpróbáljuk esetről esetre megvizsgálni a napirendek egymásra való hatásának folyamatát.² A vizsgálathoz vegyes módszert, azaz kvantitatív és kvalitatív elemeket is tartalmazó megközelítést használunk: a *policy* területeket előre lefektetett, kvantitatív kiválasztási szabályok szerint választottuk ki, majd a kiválasztott témákat egyenként megvizsgálva azonosítottunk domináns ügyeket, feltártuk ezek lefolyását és az egyes napirendekben való megjelenésüket, végül jellegük szerint kategóriákba soroltuk őket.

Ez a módszer nem képes a napirendformálás általános mintáit feltárni, vagy szigorú értelemben tesztelni a fenti hipotéziseket, de alkalmas a hipotézisek plauzibilitásának megerősítésére (Kay–Baker 2011). Ha várakozásainknak megfelelően

azt találjuk, hogy ezekben az intenzív médiafigyelmet kapó helyzetekben igen korlátozott mértékű befolyásoló ereje van a médiának, akkor feltételezhető, hogy az összes esetet vizsgálva még gyengébb hatás lenne kimutatható.

Kutatásunkban médianapirenden az intenzív, átlagosnál nagyobb figyelmet kapó témák összességét értjük, azaz, nem a teljes napirendet vizsgáljuk, hanem azokat a témákat és ügyeket, amelyek nagy érdeklődést váltottak ki, amelyeket intenzív sajtófigyelem övezett. Azt feltételezzük, hogy a magyar közpolitika-csinálás sajátosságai miatt a média napirendformáló ereje korlátozott, és az intenzív médiafigyelem is csak csekély hatással van a politikai folyamatokra. A média-adatbázis a két legolvasottabb közéleti napilap, a Magyar Nemzet és a Népszabadság címdalain található híreket tartalmazza, a teljes 2010–2014-es ciklusra nézve. Az adatbázisban minden, a címdalakon szereplő hírhez egy szűkebb és egy tágabb közpolitikai kategóriát jelentő kód van hozzárendelve.

Közpolitikai napirenden a törvényhozás (elfogadott törvények) és az interpellációk által érintett közpolitikai témák összességét értjük. Az interpellációk arról tudósítanak, hogy a pártok miket tartanak megoldásra váró, fontos problémáknak. Az interpelláció eszközével főként az ellenzéki pártok élnek, a vizsgált interpellációk 77%-át nyújtották be ellenzéki, és csak 23%-át kormánypárti képviselők. Ezt ellensúlyozza, hogy a törvényhozási napirendet túlnyomórészt a kormánypártok uralják: a 2010–2014-es ciklus során ugyanis elhanyagolható számú – pontosan három – ellenzéki képviselő által benyújtott törvényt fogadtak el. Így azt feltételezzük, hogy a fontos ügyeket az interpellációs és a törvényhozási napirendek közül legalább az egyik érintette. Walgrave-vel és szerzőtársaival (2007) ellentétben nem törekszünk arra, hogy meghatározzuk, hogy a kormány vagy a parlament követi-e erősebben a média napirendjét, bár egyrészt a törvényhozás fölötti erős végrehajtói kontroll, másrészt a politikacsinálás erőltetett tempója miatt azt feltételezzük, hogy a parlament törvényhozási napirendje és a kormány napirendje között erős az összefüggés.

Policy változáson alapvetően a parlament által hozott, törvényi szintű változásokat értjük. A *policy* változások azonosítására használt adatbázis így az elfogadott törvényeket (tehát a valós közpolitikai változásokat) és a hozzájuk rendelt közpolitikai kódokat tartalmazza. Az adatbázisok elemzése és az ügyek menetének rekonstruálása során viszont *policy* változásként azonosítjuk a nem törvényi szinten végrehajtott változásokat is (mint például Schmitt Pál lemondása), ha az interpellációs vagy a média-adatbázisból egyértelműen kiderül a változás ténye. Fontos megjegyezni azt is, hogy a *policy* változások azonosításakor csak azt vesszük figyelembe, hogy történt-e változás a szabályozási szinten. Nem foglalkozunk a törvények megvalósulásával, vagy későbbi hatásával, miként nem foglalkozunk azzal sem, hogy a változások lényeginek, a probléma egészét tekintve hathatósan tekinthetők-e, vagy csupán szimbolikus jelentőségűek.

A szakirodalmi hagyományt követve, a napirendek egymásra gyakorolt hatását az időbeliség logikája, a napirendekben való megjelenés sorrendje és a megjelenés intenzitása alapján vizsgáljuk. Azaz, ha az intenzív médiafigyelmet intenzív interpellációs aktivitás követi, akkor azt feltételezzük, hogy a média hatott a politika napirendjére. Ha ezt törvényi változás is követi, akkor pedig azt feltételezzük, hogy a média napirendje hatással volt a közpolitikára.

² Ebben az értelemben módszerünk hasonló Boydstun (2014) és szerzőtársai megközelítéséhez, akik a „médiaviharokra”, azaz az átlagosnál nagyobb médiafelületet kapó ügyekre (*media storms*) koncentrálnak. Ellentétben a mi elemzésünkkel, ők kvantitatív megközelítést használnak, amire a magyar adatbázisok jelenleg még nem alkalmasak.

Tanulmányunk a *Hungarian Comparative Agendas Project* első adatbázisait használja fel: a média, az interpellációs és a törvényhozási adatbázisokat. Az adatbázisok minden releváns itemhez – tehát a nyitóoldal cikkeihez, az egyes interpellációkhoz, illetve törvényekhez – egy-egy közpolitikai kódot rendelnek, annak megfelelően, hogy az mely közpolitikai területről (például egészségügy, környezetvédelem stb.) mond valamit.³

Az esetek kiválasztása során három szűrési módszer eredményeit egyesítettük, így azokat a témákat vizsgáltuk, amelyekben a szűkebb közpolitikai kód

1) éves gyakorisága egy vagy több évben meghaladja a négyéves átlagának kétszeresét, és legalább húsz cikket – ez 13 témát eredményezett,

2) negyedéves gyakorisága egy vagy több negyedévben meghaladja a negyedéves átlag kétszeresét, és legalább húsz cikket – ez 25 témát eredményezett, jelentős átfedéssel az előző kategória eseteivel,

3) havi gyakorisága egy vagy több hónapban meghaladja a havi átlag négyszeresét, és legalább tíz cikket – ez 22 témát eredményezett.

Tresch és szerzőtársai (2013) gyakorlatát követve a nemzetközi politikai ügyeket kizártuk az elemzésből. Mivel az egyes kiválasztási módszerek nagymértékben hasonló ügyeket eredményeztek, végül összesen 36 ügyet azonosítottunk.

Az ügyek azonosítása során nehézséget jelentett, hogy amíg az adatbázis közpolitikai témákat tartalmaz, a média hírek, ahogyan a közpolitika-csinálás is, jellemzően ügyekről szólnak. Ez azt jelenti, hogy a szűrési szempontjaink alapján kiemelkedő témákat nekünk kellett ügyekre szűkíteni. A szigorú, tisztán kvantitatív szűrési szempontok szerint kiválasztott témákat tehát puhább módszerekkel kellett ügyekre redukálni, hiszen nem lett volna lehetséges olyan objektív kritériumokat meghatározni, amelyek alapján egyértelműen elkülöníthetővé válnak az egyes ügyek.

A cikkeket megvizsgálva azt találtuk, hogy ezeken a nagy médiafigyelmet kapó közpolitikai témákon belül szinte minden esetben találunk egy-egy jól azonosítható ügyet, amelyekkel a témában született hírek relatív többsége (jellemzően több mint harmada) foglalkozik, és végül csak igen kevés esetben okozott nehézséget egy domináns ügy, esetleg ügycsoport azonosítása. Egy-egy különösen nehéz esetről szubjektív elemeket sem nélkülöző kutatói döntést hoztunk.⁴ Az ügyek felkutatása, azonosítása során már nem hagyatkozhattunk gépiesen a cikkekhez, az interpellá-

³ Az adatbázis ezen felül az alábbi adatokat is tartalmazza: a cikk címét, szerzőjét, kivonatát, a megjelenés helyét, idejét, az oldalon betöltött fontosságát. *Mutatis mutandis* hasonló adatok vannak a törvényhozási adatbázisban is. Az adatok hiányosságai között említhető, hogy a média-adatbázis tételei csak egyszeres kódoláson estek át. Ennek ellenére reméljük, hogy eredményeink érdekesnek és érvényesnek bizonyulnak.

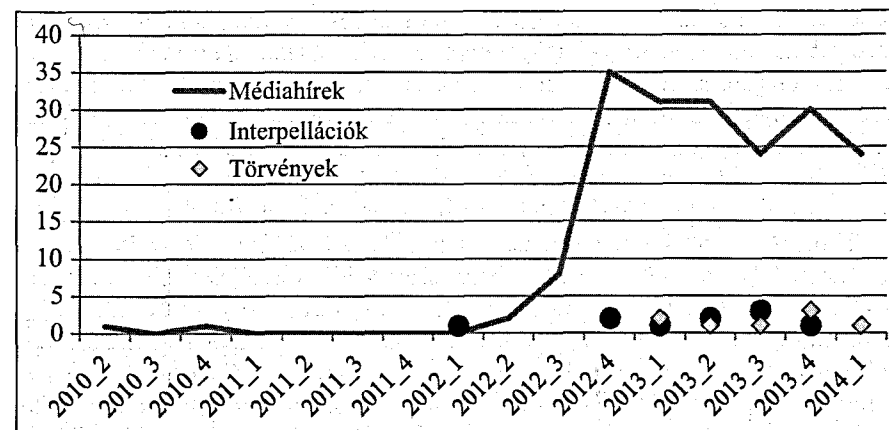
⁴ Például, intenzív médiafigyelmet találtunk 2012-ben a rendőrséggel kapcsolatos témákra vonatkozóan, amelyek nagy arányban tartalmaztak a legkülönbözőbb rendőrségi visszaélésekről (korupciós esetekről, túlzott erőszak alkalmazásáról) beszámoló híreket, amellet, hogy sok olyan hírt is, amelyek szervezeti átalakításokról számoltak be. Az eseteket egy gyengén integrált ügyklaszternek is tekinthetnénk – végül két okból is úgy döntöttünk, hogy a visszaéléseket és a szervezeti átalakításokat két külön ügyként kezeljük. Az első, hogy a témakörön belül a két alügy köré csoportosuló hírek két csoportja külön-külön is teljesítette volna a fent bemutatott kiválasztási módszereink legalább egyikének feltételeit, a másik pedig, hogy a cikkek e két csoportja igen eltérően mutatja be a rendőrséget, és egyetlen cikk sem hozza összefüggésbe a két ügyet.

ciókhoz vagy a törvényekhez rendelt közpolitikai kódokra. Annak érdekében, hogy véletlenül se szakadjunk el a valóságtól, kulcsszavas keresést is végeztünk az adatbázisokon, az ügyekhez kapcsolódó legfontosabb tulajdonnevek és kifejezések felhasználásával.

Eredmények

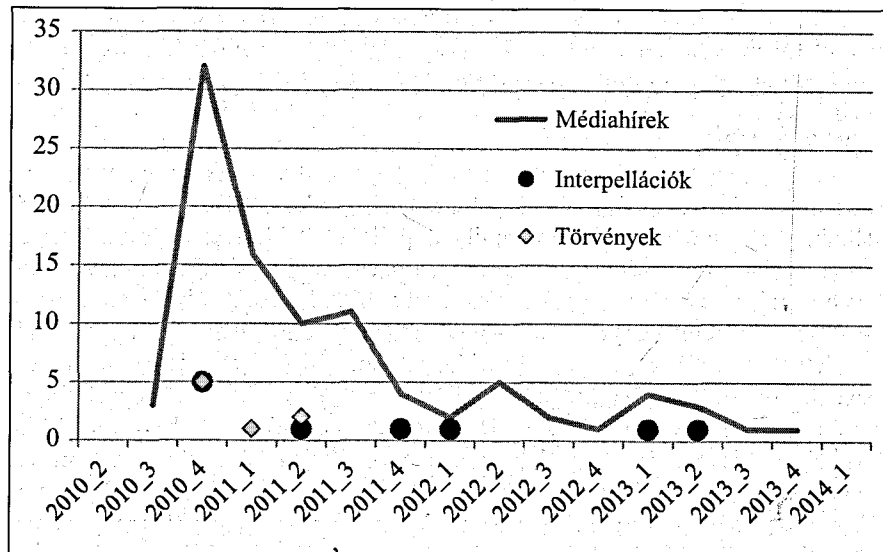
A vizsgált 36 kiemelkedő, médiafigyelmet kapó ügy közül 26 esetben (72%) azt találtuk, hogy a médiafigyelmet valamilyen, politika által kezdeményezett ügy generálja, például egy törvénytervezet bemutatása, egy miniszteri bejelentés, vagy egy törvény zárószavazása (az ügyek listáját lásd a *Mellékletben*). Mivel sok törvénytervezetet szinte előzmények nélkül – például hatástanulmányok és szélesebb viták – nyújtottak be, jellemzően igen kevés idő, csupán 2-3 hónap telt el egy törvénytervezet benyújtása, és annak elfogadása között. Ennek köszönhetően az ügyek folyamatosan a médiafigyelem középpontjában tudtak maradni. A felfokozott médiaérdeklődésre az is magyarázatot ad, hogy nem csak hirtelen bekövetkező, hanem sok esetben igen jelentős változásokat okozó törvényt módosításokról van szó. Így elemzők, érintettek, újságírók és politikusok is fókuszáltak, rövid időn belül megszólaltak az érintett témákkal kapcsolatban. Az ügyek e csoportját két példán mutatjuk be, a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások államosításán, valamint a rezsicsökkentésen keresztül. Mindkét esetben a módosításokról szóló kormányzati bejelentés generálta a médiafigyelmet (*1. és 2. ábra*), azaz az ügyek egy-egy politikai bejelentés nyomán kerültek a média napirendjére.

1. ábra. Rezsicsökkentés: médiafigyelem, interpellációk és törvények negyedéves bontásban



Hasonló mintázat figyelhető meg a vizsgálatba került ügyek mintegy háromnegyed részében, azaz világos, hogy a politika nagymértékben képes volt a média napirendjét meghatározni.

2. ábra. A magán-nyugdíjpénztári rendszer átalakítása, napirendek és törvények 2010 októberétől, negyedéves bontásban



Tíz (28%) olyan esetet találunk, ahol az intenzív médiaérdeklődés nem tulajdonítható egyértelműen valamilyen politikai kezdeményezésnek, tevékenységnek – ami azt jelenti, hogy ezekben az esetekben felmerülhet, hogy a médiának valamilyen önálló napirendformáló szerepe volt. A tíz ügyből három esetben drámai eseményekhez, súlyos anyagi károkat okozó, emberéleteket követelő katasztrófákhoz kapcsolódik a médiafigyelem: ilyen a vörösiszap-katasztrófa, a West Balkán nevű szórakozóhelyen történt pánik és tragédia, valamint a 2013-as, történelmi árvíz. Ezek az esetek érthető módon nagy médiafigyelmet generáltak. Azonnal megjelentek a politika napirendjén, és lépéskényszerbe hozták a szabályozókat, azaz közpolitikai változást is előidéztek. Mindazonáltal ezek az esetek kevésbé bizonyítják a média önálló napirendformáló szerepét. Inkább külső sokknak tekinthetjük őket, amelyek drámai voltukból fakadóan azonnali beavatkozást igényeltek.

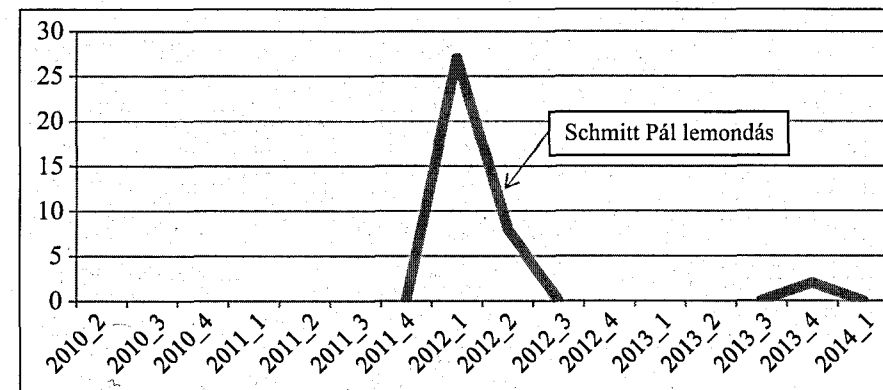
Emiatt csupán hét olyan esetünk marad, amelyekben lehetséges, hogy a média önálló napirendformáló szerepe tetten érhető. A következőkben minden ilyen esetet részletesen is bemutatunk, az érdekesebbeknél ábrán is illusztráljuk az elmondottakat.

A részletes vizsgálat során azt állapítottuk meg, hogy hat olyan eset van, amelyek során valamilyen önálló médiahatást találunk, vagyis a médianapirendben felbukkanó ügy megjelenik a politikai napirendben, az interpellációk között. Ezek közül három esetben még *policy* változást is azonosítottunk.

Az egyik olyan ügy, amelyik nyilvánvaló médiahatást mutat, Schmitt Pál köztársasági elnök plágium botránya. A botrány 2012 januárjában tört ki, amikor a hvg.hu egy cikkében azt állította, hogy Schmitt Pál doktori értekezése túlnyomórészt más tudományos munkák részleteinek egyszerű magyarra fordítása. Schmitt először ta-

gadta a vádakat, néhány hónappal később viszont a Semmelweis Egyetem tényfeltáró bizottságának jelentése alapján az egyetem szenátusa visszavonta Schmitt doktori címét. Schmitt ezt követően, április 2-án lemondott az államfői posztról. Bár sem interpellációk, sem törvények nem születtek ez ügyben, abszurd lenne azt állítani, hogy nem történt politikai változás. A média-adatbázis vizsgálata alapján a média hatása a politikára ebben az esetben egyértelmű.

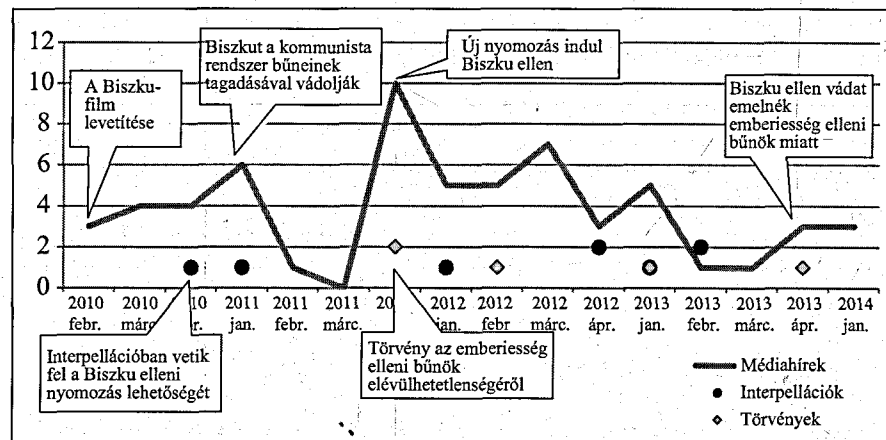
3. ábra. Médiafigyelem Schmitt Pál plágium-ügyében: cikkek száma negyedéves bontásban



A következő bemutatott eset a Biszku-ügy, amely szintén azt mutatja, hogy a médiának van valamilyen hatása a politikai napirendre és a politikai döntésekre. Az ügy 2010 júniusában merült fel, amikor bemutatták a Biszku Béláról szóló dokumentumfilmet, amelyben a volt kommunista vezető megengedő hangnemben beszélt az 1956-os forradalmat követő megtorlásokról, és tagadta a kommunista rezsim által elkövetett bűnöket. A film bemutatása után a média nemzetközi jogászokat szólaltatott meg az esettel kapcsolatban, akik felvetették, hogy Biszku Béla perbe fogható lenne emberiség elleni bűnök vádjával. Néhány hónappal később pedig egy jobbkios képviselő interpellálta a legfőbb ügyészt azzal kapcsolatban, hogy miért nem indítottak még eljárást Biszku ellen. Biszku ezután pár héten belül perbe fogták a kommunizmus bűneinek tagadása miatt, majd 2011 októberében törvénytervezetet nyújtottak be az emberiség elleni bűnök elévülhetetlenségéről. A tervezet decemberi elfogadása után Biszku ellen újabb nyomozás indult, háborús és emberiség elleni bűnök miatt, egy évvel később pedig a vádemelés is megtörtént. A média az elejétől fogva követte az eseményeket, a politika pedig gyorsan reagált, további muníciót szolgáltatva az újabb és újabb médiahíreknek. A Biszku elleni eljárások fordulatain, és a személyéhez szorosan kötődő híreken kívül párhuzamosan, egy általánosabb kérdés is felmerült az önkényuralmi rendszerek vezetőivel kapcsolatosan, a médiában és a politikában egyaránt: a volt kommunista vezetők nyugdíjának, nyugdíjprivilegiumainak felülvizsgálata.

A „Biszkü-ügy” kétségtelenül a médiában merült fel először, de összességében az eset inkább a politikai és médianapirend kölcsönös egymásra hatását (*co-production*) példázza, semmint a média önálló *agenda*formáló szerepét.

4. ábra. A Biszkü-üggyel, illetve a kommunista rendszer vezetőivel vagy áldozataival kapcsolatos hírek, interpellációk és törvények negyedéves bontásban

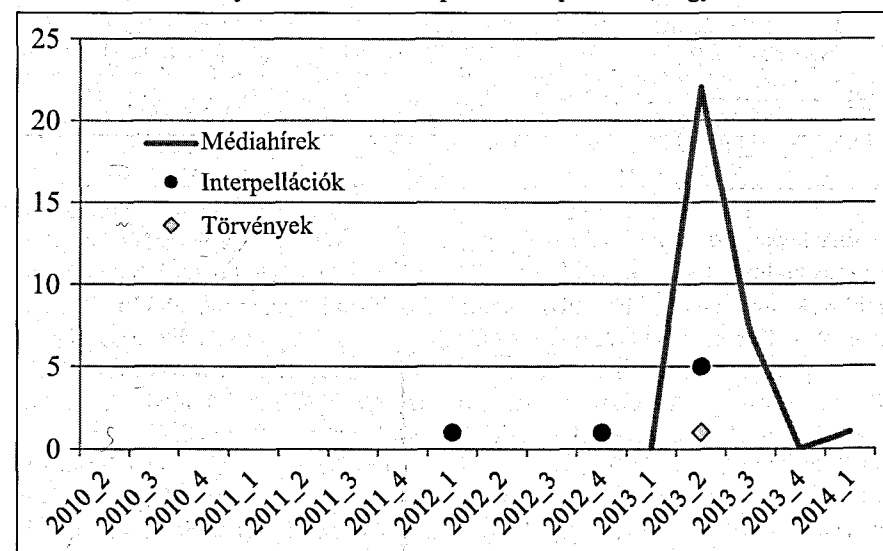


Első látásra kormányzati kezdeményezésű ügynek tűnhet a trafiktvörénnyel kapcsolatos cikkek kiugró száma, bár árulkodó, hogy az ügyek sűrűsödése nem a dohányzással kapcsolatos témákat, hanem a kormányzati visszaélésekkel kapcsolatos ügyeket összegyűjtő kódnál tapasztalható. Az ügyet részletes megvizsgálva világossá válik, hogy önmagában a trafiktvörény, azaz a dohánytermékek árusításának szabályozása nem keltett különösen nagy médiafigyelmet, a törvénnyel kapcsolatos hírek nem kaptak az átlagnál nagyobb teret az újságok címlapjain. A sajtóérdeklődés a koncessziós pályázatok eredményének kihirdetése után nőtt meg, a hírek túlnyomó többsége a feltételezhető visszaélésekről számolt be. Azaz nem a dohányárak kiskereskedelmi forgalmazásával kapcsolatos szabályok, hanem a koncessziók kiosztásával összefüggő, feltételezett kormányzati visszaélések váltak üggyé. Tegyük hozzá, hogy a dohánytvörénnyel kapcsolatos egyes visszaélések említést kaptak két ellenzéki interpellációban, amelyekre 2012 elején, majd végén került sor. Ez azonban még nem generált komolyabb médiafigyelmet. Az áttörés 2013 elején következett be. A média napirendjén megjelenő téma gyorsan átkerült a politika napirendjére. A negyedév során elhangzott öt olyan interpelláció közül – amelyek a trafikpályázatokat említették – mindegyik tett legalább utalást a „trafikmutyira”, vagyis a trafikpályázatok elbírálásával kapcsolatban feltételezett kormányzati visszaélésekre. Több esetben az interpelláló politikus felszólalása címében vagy szövegében használta is a médiából átvett, „trafikmutyi” kifejezést. A média tehát erőteljesen hatott a politikai napirendre ebben az ügyben – még a nyelvezetet is befolyásolta.

Bár a legkevésbé sem állítható, hogy a kormányzat reszponzív volt a felmerülő problémákkal kapcsolatban, de kétségtelen, hogy a felfokozott médiaérdeklődés

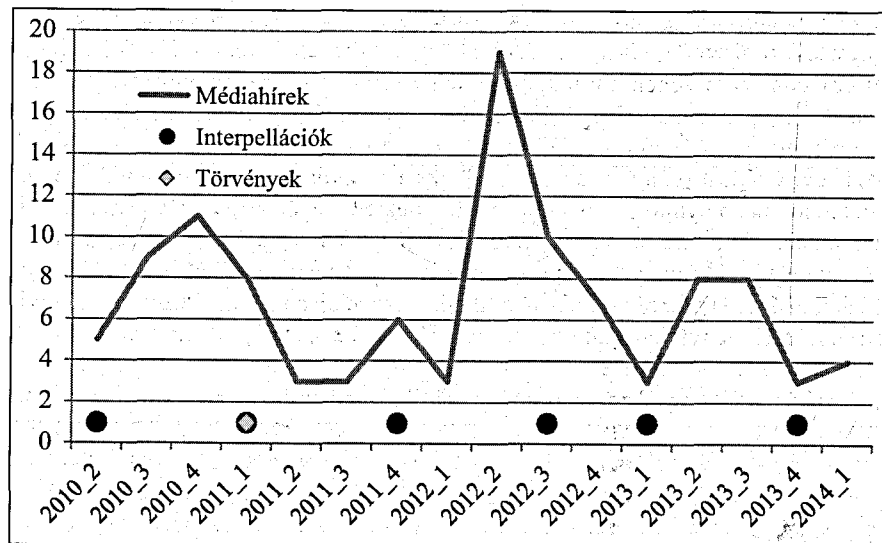
bizonyos közpolitikai változást is előidézett. Ugyanis közvetlenül azután, hogy újságírók és civil szervezetek közérdekű adatigénylési kérelemmel fordultak a nemzeti fejlesztési miniszterhez és a Nemzeti Dohánykereskedelmi Nonprofit Zrt.-hez, hogy információt szerezzenek a trafikpályázatok elbírálásának szempontjairól, a parlamenti többség elfogadta Cser-Palkovics András kormánypárti képviselő törvényjavaslatát „Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény módosításáról” címmel, amit a képviselő mindössze két nappal korábban nyújtott be. Ez a módosítás pedig meggátolta, hogy a visszaélések után kutató hírportálok és civil szervezetek érdemben utánajárhassanak a kiosztási folyamatnak. A kormány tehát a maga módján reagált a média által tematizált problémára, hiszen egy törvénymódosítással kihúzta a talajt a visszaéléseket firtató civil szervezetek és tényfeltáró internetes portálok lába alól.

5. ábra. A „trafikmutyi” a média és a közpolitikai napirenden, negyedéves bontásban



A rendőrséghez kötődő ügyek is jelentős figyelmet kaptak (6. ábra). Főként 2012-ben övezte a rendőrséget felfokozott érdeklődés, negyedévente 30-70 alkalommal szerepelt a címlapon velük kapcsolatos hír. Ahogy korábban már jeleztük, ezen a témakörön belül két ügycsoportot is azonosítottunk. A rendőrségi átszervezésekkel, szervezeti kérdésekkel foglalkozó hírek alkotják az első ügycsoportot, a különféle rendőri visszaélések (szakszerűtlen intézkedések, túlkapások, korrupció) pedig a másikat. Az első csoportba tartozó hírek a megelőző évben véghezvitt jogi változásokra reflektálnak, tehát ezt az ügyet a politika vezérelte médiaérdeklődéssel jellemezhető ügyek közé soroltuk. Így a továbbiakban csak a rendőrségi visszaélésekkel kapcsolatos hírek, interpellációk és törvények alakulását tárgyaljuk, a rendőrség szervezeti átalakítására vonatkozóakat nem.

6. ábra. Rendőri visszaélések



A rendőrségi visszaélések esetében a médiaérdeklődéssel párhuzamosan vagy azt követően a politikai érdeklődés is megnőtt a téma iránt, és bizonyos *policy* változások is történtek. Fontos megjegyezni, hogy a média, különösen a 2006-os tüntetések során elkövetett rendőri visszaélések óta, sokat foglalkozott a rendőri erőszakkal, és a vizsgált, 2010–2014 közötti időszakban is számos olyan hírt találunk, amelyek a 2006-os eseményekre reflektálnak. A jobboldali pártok politikusai minden lehetőséget megragadtak a 2006-ban történtek felemlítésére és a szocialisták felelősségének nyomatékosítására. Túlzás lenne tehát azt állítani, hogy a média és a politikai napirend között olyan egyirányú hatást látunk, ahol a média hat a politikai napirendre. Viszont – bár 2006 óta a média és a politika napirendjén egyaránt folyamatosan jelen volt a rendőri visszaélések kérdése – 2012-ben ez a figyelem jóval intenzívebbé vált, és a médiaérdeklődés csúcsát több interpelláció is követte. Tehát nem zárhatjuk ki, hogy a média valamelyest ez esetben is hatott a politikára, bár a történések láncolata nem rajzol ki olyan oksági viszonyrendszert, mint amelyet a Biszku-ügyben, vagy a Schmitt-ügy kapcsán láthattunk.

Az információs jogok, és az adatvédelem témakörében megfigyelhető kiugrást a 2013 nyarán tetőző, az Edward Snowden által kirobbantott megfigyelési és lehallgatási botrány okozta. Ezt az ügyet magyar vonatkozásai miatt, (bár nemzetközi szinten robbant ki, és Magyarország csak kisebb mértékben volt érintve a kérdésben) nem zártuk ki az elemzésből. A médiafigyelemnek hatása volt a politikai napirendre, hiszen a Snowden-ügy és a vele kapcsolatban felvetődött információs, biztonságtechnikai kihívások az interpellációk között is megjelentek, adataink szerint viszont nem született olyan döntés, amelyet kapcsolatba lehetne hozni a botránnal. Tehát, mivel a médiafigyelem csúcsát követően az ügy megjelent a politika napirendjén, a

média tematizációs hatása világos. Viszont ebben az esetben sem figyelhetünk meg *policy* változást okozó hatást.

Kiugró médiafigyelmet kapott a Tavares-jelentés vitája és az Európai Parlamentben való elfogadása is, amely megállapította, hogy a magyar kormány több intézkedése nem harmonizál az uniós alapértékekkel. A Tavares-jelentést kiváltó események kétségkívül kormányzati döntések. Viszont a trafikbotrányhoz hasonlóan ebben az esetben sem maguk a közpolitikai változások (például az Alaptörvény negyedik módosítása) alkotják az ügyet, hanem az arra adott reakciók, emiatt tekintjük a Tavares-jelentéssel kapcsolatos vitákat is a média által felvetett, nem pedig a kormányzat által kezdeményezett esetnek.

A jelentés számos közpolitikai ajánlást fogalmazott meg, illetve a változásokkal kapcsolatban beszámolási kötelezettséget is előírt a magyar fél részére, ami miatt a kormánypárti politikusok az ország szuverenitásának megsértéseként értékelték azt. Bár a téma erősen megjelent a médiában, és a hazai parlamentben is több megszólalás érintette a jelentést (például 2013. július 4-én Orbán Viktor napirend előtti felszólalásában hosszan beszélt az elfogadásáról) nem találtunk olyan interpellációt, amely említette volna. Közpolitikai változás az ügyben szintén nem következett be, ugyanis, ahogy azt Orbán még az Európai Parlamentben folyó vita kezdetén egyértelművé tette, a magyar kormány nem fogadott el vagy valósított meg a jelentésben foglalt ajánlások közül egyet sem. Utolsó esetünként a romagyilkosságok gyanúsítottjai elleni eljárást azonosítottuk. A nyomozást és a per fordulatait is folyamatos médiafigyelem kísérte, így érdekes, hogy az ügy egyáltalán nem került át a politikai agendába. Nem hangzott el a témában interpelláció, és nem találtunk az ügghöz köthető *policy* változást sem.

Összességében tehát három esetet találtunk, ahol a média egy esetet a napirendjére vett és ott tartott, és a médiafigyelem végül (köz)politikai változást eredményezett, és ez a Schmitt-féle plágiumbotrány (amely végül a köztársasági elnök lemondásával zárult), a „trafikmutyi” ügye (ahol a közfigyelem titkosítási akcióra készítette a kormányt), és a Biszku-ügy (amelyhez több törvénymódosítás is kapcsolódik). Két másik esetben csak napirendi hatást azonosítottunk: a média tematizációját interpellációk követték. Ezek közül a rendőri visszaélések esetében szintén felmerül a *co-production*, a média és a politika kölcsönös egymásra hatásának lehetősége, de az ügyek lazábban kapcsolódnak össze, a média hatása pedig kevésbé kimutatható, mivel a 2006-os rendőri visszaéléseket követően az ügy folyamatosan napirenden volt, és a mintánkba került hírek egy része, valamint a törvény és a két interpelláció is a 2006-os eseményekhez kapcsolható. A Snowden-ügy szintén generált interpellációkat. Végül két esetben semmilyen médiahatást nem találtunk: a romagyilkosságok gyanúsítottjaival szembeni eljárás kapcsán a médiának sem a politikai napirendre, sem pedig a politikai döntésekre gyakorolt hatása nem volt tetten érhető, valamint a Tavares-jelentés kapcsán sem találtunk sem interpellációt, sem pedig közpolitikai változást, habár a téma más, általunk nem vizsgált fórumokon (például napirend előtti felszólalás) megjelent az Országgyűlésben.

Diszkusszió: közpolitikai kapacitás, politikai vezetés és az állam szerepe

Eredményeink alapján amellől érvelünk, hogy Magyarországon alacsony a média közpolitikát befolyásoló képessége: az azonosított 36 komoly médiafigyelmet kiváltott ügyből 26 egyértelműen kormányzati és/vagy törvényhozási akcióra reagált. Három további ügy egy-egy katasztrófához kapcsolódott – ezekben az esetekben a médiafigyelem „elvárható”, mint ahogyan az is, hogy a politika szavakban és tettekben reagáljon az eseményekre. Ez meg is történt, de az ügyek kényszerítő drámaisága miatt ezen esetekben a média önálló tematizációs képessége csak korlátozottan mérhető le. Ilyen szempontból sokkal érdekesebb a fennmaradó hét ügy, amelyek kettő kivételével valamilyen közpolitikai választ generáltak, interpelláció vagy döntések képében. Ez azt jelenti, hogy a vizsgált ügyek mintegy hatodánál érhető tetten a média önálló napirend-formáló ereje, és ezek az ügyek – egy kivételével – váltottak is ki politikai reakciót.

Nincs olyan objektív mércénk, amely alapján el lehetne dönteni, hogy ez sok vagy kevés. Értékelésünk szerint ez inkább kevés: figyelemre méltó, hogy a törvényhozási munka milyen jelentős médiafigyelmet generál, ami ellentmond a témában született vizsgálati eredményeknek (vö. Van Aelst és szerzőtársai, 2015). A média tehát leginkább a kormányzati és parlamenti munkát kíséri figyelemmel. Úgy véljük, hogy a későbbi kutatások számára ez a hipotézis ésszerű kiindulópont lehet.

Ebben a részben vázlatosan azt a kérdést próbáljuk megválaszolni, hogy mi magyarázhatja a média relatív gyengeségét, és a „politikai kormányzás” primátusát, segítségül hívva ehhez a „gyenge közpolitikai kapacitás” fogalmát. Az itt előadottak a bevezetésben is ismertetett okok miatt inkább tekinthetők egy későbbi kutatást megalapozó hipotézisnek, semmint e kutatás szilárd eredményének.

A közpolitikai folyamatot modellező legelterjedtebb megközelítések, mint a megszakított egyensúly elmélete, vagy a közpolitikai aktorokat előtérbe helyező „*advocacy coalition framework*” (Sabatier, 2007) hasonlóan tekintenek a politikai vezetőknek a *policy* változások létrejöttében betöltött szerepére. Ezek az elméletek úgy tartják, hogy a vezetőket számos társadalmi, intézményi, politikai és kognitív faktor korlátozza a döntéshozatal során.

A közpolitika egyes területeit olyan monopóliumoknak tekintik, ahol a szereplők tipikusan intézményes aktorok, az adott terület problémáinak kezeléséhez szükséges tudást, a képességet, sőt a tekintélyt is birtokolják. Az érdekcsoportok, érdekképviselői szervezetek és civil szervezetek közpolitikai vállalkozókként írhatóak le, akik a saját érdekeik szerint változásokat kezdeményeznek, ugyanakkor bírálatot fogalmaznak meg a más csoportok által kezdeményezett, számukra előnytelen változásokkal szemben. A közpolitikai monopólium egyfelől, illetve az egymást ellensúlyozó közpolitikai szereplők másfelől stabilizálják az adott közpolitikai területet.

A fejlett demokráciákat, és különösen az Egyesült Államokat jellemző fragmentált intézményi struktúra, a döntéshozási folyamatba épített különböző fékekkel és ellensúlyokkal együtt, olyan adottságok, amelyek szintén korlátozzák a politikai vezetőket a változások véghezvitelében. Fontos megemlíteni a közpolitikai folya-

matban rejlő kognitív korlátot is: a döntéshozók nem tudnak egyszerre minden megoldandó közpolitikai kérdéssel foglalkozni: jóllehet folyamatosan új problémák jelentkeznek, az idejük nagy részét a „normál folyamatok” és a napi bürokratikus teendők intézése köti le. Végül a döntéshozók a legitimáció kérdését sem hagyhatják figyelmen kívül, ha közpolitikai változásokat terveznek: Hetherington (2005) eredményei szerint a közpolitikai változások, és különösen azok, amelyek valamilyen áldozathozatalt követelnek az állampolgároktól, nagyobb valószínűséggel születnek meg olyan időszakokban, amikor magas a kormányba vetett bizalom szintje.

Ilyen feltételek mellett, mint az aktív *policy* szereplők nagy száma (lobbicsoportok, érdekképviselői szervek, civil szervezetek, stb.), a fragmentált intézményi környezet, a fékek és ellensúlyok rendszere, a kritikus és független média, a reaktív állampolgári közösség, és az erős pártverseny, csoda, hogy egyáltalán történjen közpolitikai változások. Ennek megfelelően a *policy* változást leíró hagyományos megközelítések, mint például a Charles Lindblom nevéhez köthető inkrementalizmus szerint a változások (ha egyáltalán megtörténnek) fokozatosan mennek végbe. A megszakított egyensúly elmélete azt mutatja, hogy amíg a fokozatosság a *policy* változások általános jellemzője, ugyanakkor nagy léptékű, hirtelen változások is rendre bekövetkeznek, ha az egyes *policy* területek monopóliumát sikerül megtörnie a politikának, és a makropolitika felülírja az adott közpolitikai alrendszer logikáját. A megszakított egyensúly elmélete tehát fontos szerepet tulajdonít a döntéshozóknak, csakúgy, mint a *multiple streams*-elmélet, amely szerint a közpolitikai ablak kinyílásához szükség van a döntéshozókra is.

Mindenesetre a felsorolt korlátok jelen vannak, és emiatt nyer nagy jelentőséget az, ha egy adott témára figyel a politikai közösség. Nem csupán felhívja a döntéshozó figyelmét egy ügyre, hanem a változtatáshoz, a közpolitikai monopólium megtöréséhez szükséges legitimációval is felruházza, makropolitikai szintre emeli az ügyet, és az intézményi és politikai ellenállással szemben lökést ad a politikai változás irányában (Baumgartner–Jones–Mortensen, 2014; Real-Dato, 2009).

Mindezek a megfontolások olyan politikai környezetben kisebb jelentőséggel bírnak, ahol a *policy network*ök és a *policy* monopóliumok nem jól szervezettek, a *policy* szereplők (érdek- és civil szervezetek) száma alacsony, és befolyásolási súlyuk csekély, a közpolitikai változások megvitatására kevés lehetőség nyílik, a politikai mobilizáció nehézkes, párhuzamos médiavalóságok léteznek, és ahol a végrehajtó hatalom erős, míg a fékek és ellensúlyok gyengék. Ilyen körülmények mellett a kormány sokkal kevesebb, a közpolitikai vállalkozóktól jövő kezdeményezéssel szembesül, a közpolitikai vállalkozók pedig nagy nehézségekkel küzdenek, ha az általuk képviselt ügyet előre akarják mozdítani, hiszen problémákba ütköznek a közönség mobilizálása, az ügy napirendre tűzése, vagy a döntéshozókkal való kapcsolat felvétele során egyaránt. Ilyen környezetben a kormány nagyrészt szabadon alakíthatja a napirendet, és közpolitikai változást kezdeményezhet – beleértve a nagy léptékű változásokat is –, mivel nem kötik szorosan a politikai, intézményi és alkotmányos korlátok. Más szavakkal: a társadalom közpolitikai kapacitásai gyengék, az állam kapacitásai viszont viszonylag erősek.

Amellett érvelünk, hogy Magyarországra ez a helyzet a jellemző, és feltevésünk szerint – változó mértékben – ez a mintázat érvényesül a többi kelet-közép-európai országban is. Egy társadalom közpolitikai kapacitásait tehát megkülönböztetjük az állam közpolitikai kapacitásaitól. Az állami kapacitások irodalma ugyanis olyan, tipikusan kevésbé fejlett országokat vizsgál, ahol az állam jogkikényszerítő képessége, az adók behajtására való képessége vagy magának az államműködésnek az adminisztratív irányítása elégtelen. A posztkommunista államok jelentős részével ellentétben, a kelet-közép-európai térségben inkább erősek az állami kapacitások (Bohle–Greskovits, 2012; Fortin, 2010).

Viszont kétségtelen, hogy manapság a sikeres közpolitika-csinálás többet követel meg, mint pusztán egy viszonylag erős államot, amely többé-kevésbé képes kikényszeríteni a törvényeket, behajtani az adókat, és a bürokratikus rendszert működtetni. A közpolitika-csinálás komplex folyamat, amelynek során számos szereplő bevonásával meghatározódnak a társadalom számára fontos problémák, felmerülnek, számba vétetnek a társadalmilag elfogadható, többé-kevésbé hatékony és kivitelezhető megoldások a probléma megoldására vagy enyhítésére, amelyek közül végül a politikai folyamatban kiválasztanak és alkalmaznak egyet. Mindennek során különböző ismeretek, értékek, és érdekek bukkannak fel, szervezetek és intézmények lépnek be a folyamatba, és a társadalmi vonatkozások mellett a politikai és a gazdasági logika is szerepet kap, míg a folyamat végén a közösen azonosított kihívásra valamilyen válasz születik. Az állami kapacitások megléte elengedhetetlen – de a közpolitika-formálás többet kell hogy jelentsen szűken értelmezett állami feladatnál. Nyilvánvaló, hogy a társadalom értelmzett közpolitikai kapacitások megléte számos egyéb körülmény függvénye: kellenek hozzá aktív közpolitikai szereplők (lobbik, civil szervezetek, agytrösztök stb.); független média, amely teret ad a vitáknak, a kezdeményezéseknek; fórumok, ahol az állam és a társadalmi aktorok érintkeznek egymással (konzultációk, érdekegyeztetés stb.); megfelelő szakértői tudás és az azt képviselő intézmények (minisztériumi háttérintézmények, kutató intézetek stb.); és a központi hatalom korlátozását szolgáló jogállami intézményrendszer.

A közpolitikai kapacitás hazánkban eleve gyenge volt a nyugat-európai országokhoz képest, ám álláspontunk szerint a vizsgált, 2010–2014-es kormányzati ciklus során olyan változások mentek végbe, amelyek a közpolitikai kapacitások további gyengüléséhez járultak hozzá, mint például:

Illiberális tendenciák (Bozóki, 2011). A fékek és ellensúlyok gyengítése, mint például az Alkotmánybíróság hatáskörének csökkentése, vagy az ellenőrző funkciójú politikai pozíciók politikailag lojális személyekkel való betöltése.

A törvényhozási folyamat felgyorsulása. Számításaink szerint a 2010–2014-es időszak során átlagosan 34 nap telt el egy törvénytervezet benyújtása és a zárószavazás között, amely 1990 óta a legrövidebb törvényhozási átlagidőt jelenti. Másrészt, évente átlagosan több mint 200 törvényt fogadtak el, miközben az ezt megelőző ciklusokban egyik évben sem hoztak 150-nél több törvényt.

Centralizáció. Számos, korábban decentralizált szervet, intézményt centralizáltak, hierarchikusan újraszervezték, vagy csökkentették a függetlenségét, beleértve az iskolákat és a helyi önkormányzatokat (Hajnal–Rosta, 2014).

A korporatív intézmények eltörlése és a közpolitika-csinálás néhány konszenzusos elemének további gyengítése. A lobbizási lehetőségek és csatornák átláthatatlanná váltak, az érdekegyeztetés hivatalos fórumait eltörölték (Bartha, 2015).

A média politikai befolyásoltságának erősödése. A közmédia a kormányzat politikai érdekeinek a szolgálatába állt. A független médiumok megfélemlítő kampányok céltáblájává váltak, és nem részesültek kormányzati reklám-megrendelésekben (Bajomi-Lázár, 2013; Czibik–Ferenczi–Tóth, 2013).

Nyomás a független civil szervezetekre. A civil szervezetek állami támogatását jelentősen csökkentették, a pénzosztást a Nemzeti Együttműködési Alapon keresztül politikai ellenőrzés alá vonták, a hatóságok pedig számos civil szervezetet zaklattak.

Összefoglalva, a 2010 utáni változások a magyar politikai és közpolitikai rendszert zártabbá tették, és tovább csökkentették a közpolitikába való beleszólás lehetőségeit. Az Egyesült Államokban, ahonnan a *policy* folyamatokat leíró modellek túlnyomó többsége származik, olyan plurális rendszer működik, ahol a döntéseket esetenként igen nehéz átvinni az érdekcsoportok és intézményi korlátok tömegén – viszont Magyarországon, úgy tűnik, ennek éppen a fordítottjával állunk szemben. A kormányon kívül álló *policy* szereplők, legyenek ezek pártok, szakszervezetek, érdekcsoportok vagy civil szervezetek, jelentős nehézségekkel szembesülnek, ha hatást akarnak gyakorolni a közpolitika-csinálásra. Figyelemre méltó, hogy az általunk azonosított, a kormányzati kezdeményezéstől független hét ügyből kettő nemzetközi vonatkozású „import-ügy” (Snowden-ügy és Tavares-jelentés). Néhány ügy média-kezdeményezésnek tekinthető (Schmitt-ügy, rendőri visszaélések, „trafikmutyi”), egy a bíróság munkájához kapcsolódik (a cigánygyilkosságok elkövetőinek pere), és egy olyan van, amelynek a megkonstruálásában a pártokon és a médián kívül más szereplő is azonosítható: a Biszku-ügy, és az azt kirobantó filmesek. A társadalmi szereplők mint közpolitikai vállalkozók gyengék, és még a média napirendjére is csekély a befolyásuk. A médiát és a közpolitikai folyamatokat túlnyomórészt a kormány kezdeményezései dominálják – ez a „politikai kormányzás”.

Konklúzió

Láthattuk, hogy Magyarországon a kormány nagy napirendformáló kapacitással rendelkezik, lévén, hogy a kormány kezdeményezte a sajtó által a legintenzívebben követett események nagytöbbségét. Vele szemben a közpolitikai vállalkozók nem voltak különösebben képesek befolyásolni a média és a politika napirendjét. Ahogy feltételeztük, az élénk médiavisszhangot kapó ügyek legnagyobb részét nem a civil társadalom, nem különböző érdekcsoportok vagy ellenzéki pártok kezdeményezték. Ezt a mintázatot mi a politikai kormányzás megnyilvánulásaként értelmezzük: a közpolitika-csinálás messzemenően a hatalmi központból történik, és a társadalom felől érkező kezdeményezések csekély hatást gyakorolnak rá. Azért is, mert kevés az ilyen kezdeményezés, és az sem éri el a média vagy a politika ingerküszöbét. Ez azonban csak részben történeti adottság, részben magából a kormányzási stílusból

adódik, amely szűkítette a közpolitika-csináláshoz való hozzáférést, és gyengítette a közpolitikai kapacitásokat.

A vizsgált időszakban a média csak korlátozottan volt képes a kormánypárt törvényhozási agendájától függetlenül, önálló napirendet alkotni. A médiaérdeklődés növekedése egy adott téma irányában tipikusan egybeesett a kormány kezdeményezéseivel (26 esetben), illetve három esetben katasztrófákkal, drámai eseményekkel függött össze. Végeredményben hét olyan esetet találtunk, ahol a média önálló napirendformáló hatása egyáltalán felvetődhet. Ebből öt ügyben volt valamilyen politikai reakció, legalább interpellációk formájában, de három esetben törvényhozási aktus is történt. Az ügyek között volt több olyan, amely a média saját kezdeményezésének tekinthető (Schmitt-ügy, rendőri visszaélések, „trafikmutyi”), két esetben külföldi események váltottak ki médiaérdeklődést (Snowden-ügy, Tavares jelentés), egyszer pedig a bírósági eljárást követte a média (cigánygyilkosok pere). Egy esetben civil társadalmi szereplők (filmesek) járultak hozzá az ügy kirobbanásához (Biszk-ügy). Vagyis társadalmi közpolitikai vállalkozók nem sok szerepet játszottak a média napirend-formálásában.

Ezek alapján elmondható, hogy a média mind a közpolitikai napirendet, mind pedig a közpolitikai döntéseket csak kis mértékben képes befolyásolni. Kutatásunkban a szélsőséges esetekre fókuszáltunk, azaz azokra az ügyekre, amelyek a legnagyobb sajtóérdeklődést váltották ki. Ez alapján azt valószínűsítjük, hogy a kisebb figyelmet kapó, „normál” esetekben a média politikára gyakorolt hatása még ennél is gyengébb. Bár csak magyar adatokat elemeztünk, úgy véljük, hogy hasonló mintázatot találhatnánk más közép-európai országok vizsgálata során is, amelyek társadalmait Magyarországhoz hasonlóan inkább gyenge, mint erős közpolitikai kapacitások jellemzik. Ezen hasonlóságok és különbségek meglétének, mértékének a tisztázása jövőbeni kutatások témája lehet.

Melléklet

A vizsgált, jelentős médiafigyelmet kiváltó ügyek

Kormányzati kezdeményezésű ügyek

- Rezsicsökkentés
- Költségvetési viták
- Támadások az MNB korábbi vezetőségével szemben, a vezetők leváltása
- Szabadság téri német megszállási emlékmű építése
- Földtörvény
- Magán-nyugdíjpénztári megtakarítások államosítása
- A Munka Törvénykönyvének változásai
- Új Széchenyi Terv
- A rendvédelmi szervek átszervezése
- A BKV finanszírozásával kapcsolatos viták
- Felsőoktatási reform

Közüktatási reform

- E-útdíj rendszer bevezetése
- Erzsébet-utalványok bevezetése
- Devizahiteleseket mentő intézkedések
- Budai Gyula feljelentése az MTA Filozófiai Kutatóintézetének pályázataival kapcsolatban
- Médiatörvény
- Kinevezések, személycserék a 2010-es kormányváltást követően
- Szocialista vezetők elszámoltatása, szocialista vezetők korrupciógyanús ügyei
- Adóreformok
- Az Alkotmány reformja
- Választási törvény módosítása
- A rendőrség átszervezése
- A Malév csődje, kormányzati próbálkozások a megmentésére és a feltámasztására
- A paksi atomerőmű bővítéséről való döntés
- Kémügy: nyomozás és per Szilvási György, Laborc Sándor és Galambos Lajos ellen

Katasztrófák

- Árvíz- és katasztrófavédelem
- Vörösiszap-katasztrófa
- Pánik és tragédia a West Balkán szórakozóhelyen

A média napirendjén megjelenő ügyek

- Rendőrségi visszaélések
- Volt kommunista vezetők felelősségre vonása, a Biszku Béla elleni nyomozás és per
- Snowden-botrány
- Schmitt Pál köztársasági elnök plágiumbotránya
- A cigánygyilkosságok elkövetői elleni nyomozás és per
- Trafikbotrány
- A Tavares-jelentés vitája az Európai Parlamentben

13. Miért kérdeznek a képviselők?

Az interpellációk benyújtásának tényezői Magyarországon, 1990 és 2014 között

Sebők Miklós – Kubik Bálint György – Molnár Csaba – Szendi Gábor

Miért interpellálnak a parlamentben a képviselők?¹ E kutatási kérdés vizsgálata több szempontból is gazdagíthatja a magyar politikai rendszer működésével kapcsolatos ismereteinket. Az interpellációk témájának és a felszólaló személyének eldöntése ugyanúgy szűkös erőforrásokat köt le a frakciónál, mint e kérdések megírása és elmondása. A szűkös erőforrások ez irányú felhasználását ugyanakkor számos tényező indokolhatja. Közvetlen hatásként az interpellációk televíziós és rádiós (majd később az internetes médiumok élő) közvetítése a rendszerváltás után a politika iránt érdeklődő választók tömegeit érte el.² Közvetett hatásként pedig a felvetett ügyekkel és miniszteri válaszokkal, s néha az interpellációk kapcsán lefolytatott szavazásokkal érdemi hatást lehetett gyakorolni a politika tágabb (a médiával és a közvéleménnyel is már számoló) napirendjére. Ennyiben – elfogadva, hogy a parlamenti munka a politikai elitek viselkedésének egy fontos szeletét adja – a parlamenti kérdések, s ezen belül az interpellációk célirányos vizsgálata is indokolt.

E vizsgálatot a tanulmányban a rendszerváltás után elmondott interpellációk mennyiségére és tartalmára ható egyes tényezők elemzésével végezzük el. E módszer előnye, hogy a politikai elit viselkedése kapcsán nem véleményeket, hanem tényeket dolgoz fel: a parlamenti képviselők kinyilvánított preferenciáit, ha tetszik. Másrészt a hosszú időtáv lehetőséget ad történeti trendek feltérképezésére, a rendszerváltás utáni magyar politika változásának vagy (ha felfedhető ilyen) fejlődésének (*political development*) felrajzolására. S bár közvetlenül nem válaszol a felszólalás motivációival, avagy okaival kapcsolatos általánosabb kérdésre, amennyiben erős oksági összefüggést lehet kimutatni (például egy képviselő bizottsági tagsága és az által

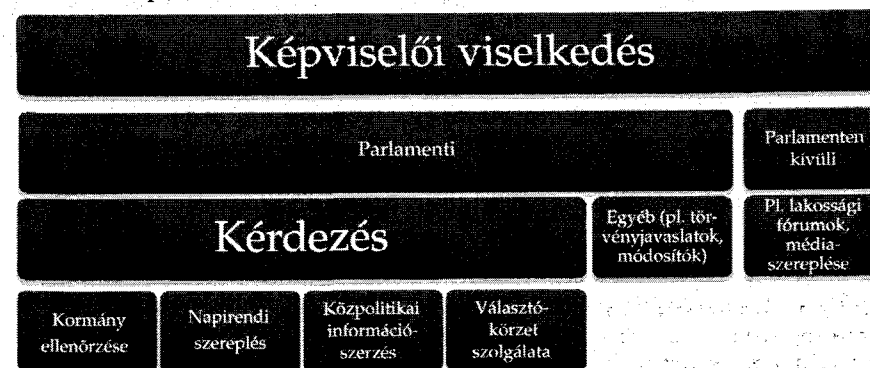
elmondott interpellációk témája között), egy fontos lépést tehetünk ennek megválaszolására. Ennyiben pedig közelebb juthatunk a magyar parlament működésének, ezzel pedig a magyar képviseleti demokrácia valóságához leírásához.

Az alábbiakban először bemutatjuk a képviselői kérdések, s ezen belül az interpellációk benyújtását tárgyaló fontosabb elméleti magyarázatokat. Ezt követően vázoljuk a kérdés vizsgálatának módszertani keretét és a hozzá felhasznált új adatbázist. A következő szakaszban leírjuk az interpellációk rendszerváltás utáni mennyiségét és tartalmát meghatározó tényezőket, és megvizsgálunk néhány, a szakirodalomban bevett hipotézist a kimutatható trendek magyarázatára. Végül értékeljük az eredményeket, majd a záró szakaszban a további kutatási lehetőségeket villantjuk fel.

A parlamenti kérdések benyújtásának okai (irodalmi áttekintés)

Mivel speciálisan az interpellációk benyújtásával foglalkozó magyar, illetve összehasonlító európai szakirodalom nem áll rendelkezésre, ezért kutatási kérdésünk megválaszolásához kicsit távolabbról kell hozzáfognunk. Ha arra vagyunk kíváncsiak, hogy *miért interpellálnak a képviselők*, leginkább a törvényhozás-kutatás (*legislative studies*) irodalmára támaszkodhatunk (Martin–Saalfeld–Strøm, 2014). Ezen belül is elsődlegesen a képviselői viselkedést magyarázó irodalom a releváns (1. ábra). Itt gyakran elkülönítik parlamenten belüli, s az azon kívüli tevékenységeket, míg mások a beszédek és az egyéb jellegű képviselői munka között vonnak határvonalat.³

1. ábra. A képviselői viselkedéstől a kérdésesre vonatkozó hipotézisekig⁴



³ Kutatási kérdésünk általánosabb formájában (Miért kérdeznek a parlamenti képviselők?) áttöri a beszédek és az irományok benyújtása között meghúzott határt (vö. írásbeli kérdések). Ezzel együtt a vonatkozó szakirodalom részben a parlamenti beszédekhez kapcsolódik, s mi is továbbvisszük e fonalat.

⁴ A hipotézisekkel kapcsolatos ábrarészekkel alább foglalkozunk.

¹ Az adatbázis kialakításához nyújtott segítségért köszönettel tartozunk a CAP magyar kutatócsoport munkatársainak, s különösen az interpellációk kódolásában részt vevő Darabos Ádámnak, Heffler Dávidnak, Kis György Márknak, Széles Tamásnak, Zágoni Bellának és Zorigt Burtejinnek. Köszönjük Bartha Attila, Hajnal György, Papp Zsófia és az MTA TK PTI-ben rendezett vita résztvevőinek megjegyzéseit. A fennmaradó hibákért kizárólag a szerzők felelősek. (Eredeti megjelenés: *Politikatudományi Szemle*, (2015) XXIV. évf., 4. szám., 41–67.)

² Mivel e helyt csak az interpellációkkal foglalkozunk, a továbbiakban az interpelláció és a (parlamenti) kérdés fogalmát stilisztikai okokból szinonimaként használjuk. Ezzel ugyanakkor semmiképpen nem kívánjuk azt sugallni, hogy megállapításaink a többi kérdéstípusra is érvényesek. Hasonlóképpen, mivel az adatbázis csak az elhangzott interpellációkat tartalmazza, ezért a továbbiakban interpelláció alatt csak ezeket (és nem a benyújtott irományokat) értjük.

A parlamenti beszédekkel kapcsolatos kutatások rendszerint külön vizsgálják a törvényjavaslatokhoz kapcsolódó vitákat és a különböző parlamenti kérdések műfajait (Martin–Vanberg, 2014: 328.). Utóbbiak kapcsán különösen fontos, hogy mennyire képes önálló politikai viselkedésre a frakcióhoz tartozó képviselő a frakció „akaratához” képest (előbbi esetben az európai kontextusban a pártközponitú kutatás a domináns, könnyen belátható okokból).

A képviselői önállóság így megfogalmazott dilemmáját a szakirodalom egyfelől a képviselői/parlamenti/törvényhozói *stílusok* és szerepek (Wahlke, 1962: 14; Andeweg, 2014: 204; Blomgren–Rozenberg, 2012; Strøm, 1997), valamint (az ezektől eltérő tartalmú és velük összehasonlított) képviselői viselkedés, illetve stratégia (Gross, 1978; Strøm, 2012) szempontjából vizsgálja. Részben ehhez az irodalomhoz kötődik a politikai intézmények (s ezen belül is kiemelten a választási rendszer) hatása a képviselői jellegére (André et al., 2014), amelyet a legfontosabb magyarázó változók között tartanak számon.

A magyar parlamenttel foglalkozó szakirodalomban is e szerepeket és viselkedést összehasonlító megközelítés az egyik legelterjedtebb irány. A képviselői stílusokat vizsgálva Ilonszki és Judge (1994), majd Ilonszki (2011) leginkább ezek változatosságára hívta fel a figyelmet, ami a heterogén (szociológiai, regionális stb. hátterű) frakciók mellett nem is lehetett meglepő. E megközelítéseket Bíró-Nagy (2015) már a magyar Európai Parlamenti képviselők viselkedésére terjeszti ki, amikor „szerep-orientációkat” kérdőívekkel vizsgálva két dimenzióban politikai-szakpolitikai, illetve európai-nemzeti kategóriákba sorolja be őket. A viselkedésre a szerző többek között a parlamenten kívüli politikai szereplőkkel való kapcsolattartás intenzitásából következtetett.

A képviselői önállóság kérdését a szerepfelfogás (gyakran kérdőíves) vizsgálata mellett a formális modellekre építő megközelítésekben a többes megbízó (*multiple principals*) problémája és a képviselői *fókuszának* (Russo, 2011) fogalma kapcsán tárgyalják (Martin–Saalfeld–Strøm, 2014: 22.; a magyar irodalomban ld. Papp, 2011: 292.; Sebők, 2015: 17., illetve részben ide kapcsolódóan Ilonszki és Judge [1994: 12.] elemzése a „képviselet irányáról”). A képviselő két fő megbízója a választók (általában, illetve egy regionális listához vagy egyéni választókörzethez [EVK-hoz] tartozóan), illetve a frakció (feltételezve a párt és a frakció homogenitását – minderről általában lásd Saalfeld–Strøm, 2014: 281.). E kettőség jelentős részben lecsapódik a képviselői viselkedést vizsgáló empirikus irodalomban is, amikor is az egyéni cselekvés (mint amilyen a kérdésés) funkcióit gyakran a frakciók funkcióiból vezetik le (mint pl. a kormány ellenőrzése vagy a képviselőcsoporton belüli munkamegosztás), illetve amikor mindezeket felülíró erőként írják le a képviselő saját EVK-s körzetéből való újráválasztásának igényét.

Ezen általános elméleti magyarázatok a parlamenti kérdésezést gyakran csak a képviselői viselkedés egy speciális, nem központi aspektusaként kezelik. Az utóbbi két évtizedben ugyanakkor már kialakult a parlamenti kérdéseket középpontba állító részterület is (Martin–Rozenberg, 2014; Russo–Wiberg, 2010). Ezen elsődlegesen empirikus irodalomban a függő változó oldalán két megoldást is gyakran alkalmaznak: egyfelől vizsgálják a benyújtott kérdések számát (Dandoy, 2011), másfelől

valamilyen speciális céllal a tartalmát (Shane, 2011), vagy komplex kutatási kérdések esetén mindkettőt (Bailer, 2011).

A magyarázó változók szempontjából a szakirodalom változatos feltevésekkel él a kérdéses okai kapcsán.⁵ Wiberg és Koura (1994: 30–31., idézi: Wiberg 1995: 181.) nem kevesebb, mint 14 különböző okot különböztet meg. Gyakran vizsgálják így az információszerzéssel, a kormánypolitika befolyásolásával, a személyes ismertség növelésével, a magyarázatkéréssel, az egyes miniszterek támadásával és az ellenzéki képviselők mobilizálásával kapcsolatos téziseket.⁶ Fontos megjegyezni továbbá, hogy a szakirodalom sem feltételezi, hogy az ilyen kategorizálások könnyen és egyértelműen ráhúzhatóak lennének a „létező” parlamenti kérdésekre. Több ok és motívum egyszerre jelenhet meg, ami kellő óvatosságra kell hogy serkentse a kutatót a vizsgálat belső validitási problémái kapcsán.

E korlátozó megjegyzések mellett a kurrens irodalomban legalább négy fontosabb feltevést különíthetünk el, amelyek vizsgálata a magyar kontextusban is érdekes eredményeket hozhat (lásd Bailer, 2011: 303., aki hármat emelt ki). Ezek közül több is elsődlegesnek tekinti a képviselői frakcióba való *beágyazottságát*: a politikai ellenőrzés, a közpolitika-specifikus információszerzés, valamint a frakcióhierarchiához kötött napirend-hozzáférsés tézise. Ezekkel szemben áll a képviselői önállóságot hangsúlyozó alternatíva, a választókerület szolgálatának preferenciája. Nézzük röviden e négy tézist a kurrens empirikus irodalom tükrében.

A politikai ellenőrzés mint ellenzéki feladat. A parlamenti kérdésés funkciójával kapcsolatos leggyakrabban használt feltevés a kormány és a kormányzati munka politikai ellenőrzésére és elszámoltatására vonatkozik (Martin, 2011b: 261.; Bailer, 2011: 303; Saalfeld, 2000; Müller – Sieberer, 2014: 322.). Mivel parlamentáris rendszerekben a kormányzás hibáinak feltárása elsődlegesen az ellenzéki frakciók és képviselők érdeke, ezért a feltevés szerint a parlamenti kérdések műfaját is elsősorban ők használják (ld. pl. Dandoy [2011], aki meg is erősíti ezt a hipotézist a belgiumi parlament kapcsán – e tételt még a „nemzetek feletti” Európai Parlamentre is kiterjeszti Proksch és Slapin [2010: 61.]). Prezidenciális rendszerekben a megosztott kormányzat (s így a motiváció az ellenőrzésre) a törvényhozás és a végrehajtó hatalom között is létrejöhet (vö. Epstein–O’Halloran, 1999), sőt parlamentáris rendszerekben koalíciós kormányok mellett még a kormánytöbbségben belül is megerősödhet a kontroll igénye (Strøm et al., 2010).⁷

⁵ Fontos hangsúlyozni, hogy az irodalom gyakran nem tesz különbséget az egyes kérdéstípusok (s különösen az írásbeli és szóbeli kérdések) funkciói között. Ez egy olyan hiányosság amelyet e kutatás keretei között (mivel nem állt rendelkezésre összehasonlítható adatbázis legalább két külön típusra) mi sem tudunk orvosolni. Ennek ellenére e kérdésre – amely megállapításaink külső érvényességét is érinti – a záró szakaszban visszatérünk.

⁶ E lista meglehetősen átfedést mutat továbbá az – európai kérdéstípusok intézményére nem építő – amerikai politikai rendszerben azonosított képviselői viselkedési funkciókkal. (Lásd például Mayhew, [1974] nyomán a hirdetés, a sikerek „eltulajdonításának” vagy a közpolitikai álláspontok nyilvánosságra hozásának funkcióit.)

⁷ Mindkét kormányzati rendszerben – feltételezve a végrehajtó hatalom komplexitását – a parlamenti kérdések célja lehet a kormánnyal, mint a döntéshozó szervvel szembeállított, a végrehajtó funkciót el-

Közpolitikai specializáció mint az információszerzés oka. Elsődlegesen az Európai Parlamenttel kapcsolatos kutatásokban vált bevetté a parlamenti kérdések információszerzési funkciójának vizsgálata. Ez az „információs modell” azt feltételezi, hogy a képviselők az uniós bürokratikához képest információs hátrányban vannak, a kérdés célja pedig e hátrány megszüntetése (Proksch–Slapin, 2010: 61–62.; ill. McElroy, 2006; Bowler–Farrell, 1995; Raunio, 1996 – utóbbiak a korábbi szakmai karrier hatását is vizsgálják a specializációra). Ennek megfelelően a hipotézis szerint a képviselők a saját bizottsági tagságuknak megfelelő portfólióval rendelkező bizottsági tagokat kérdezik.

Proksch és Slapin erős kapcsolatot talált a képviselők bizottsági tagsága és a megkérdezett uniós biztos közpolitikai területe között, ugyanez ugyanakkor nem érvényesült a bizottsági tagság és a képviselő közpolitikai érdeklődése közti egyezés kapcsán. A nemzeti parlamentek esetében ez a megközelítés – plauzibilitása ellenére – kevésbé bevett. Ennek egyik oka az lehet, hogy az információs irányzat „alapítójának” tekinthető Krehbiel (1992) az USA kongresszusának szerkezetét kutatta, s megállapítása szerint az amerikai politikai rendszer nem ismeri az európai értelemben vett parlamenti kérdéseket. Ezzel együtt az információs modell vizsgálatára történtek kísérletek (ld. elsősorban Bailer [2011], aki a parlamentre mint „információs forrásra” tekint, amelyet az ambiciózus, de egyes ügyekhez nem értő képviselők tájékozódásra, s ennek segítségével politikai cselekvéshez használhatnak fel).

Frakcióhierarchia mint a napirend-hozzáférés korlátja. A kutatások egy másik iránya a képviselők parlamenti frakcióban betöltött státuszának hatását vizsgálják a viselkedésükre, s ezen belül a kérdéses gyakorlatukra. Rasch (2011) a norvég parlamenti képviselőket többféle (karrier- és hierarchikus szerep szerinti) tulajdonság alapján osztályozta, s azt vizsgálta, hogy ezek a változók befolyásolják-e az azonnali kérdések órájában (*Question Hour*) feltett kérdések számát képviselőnként. A változók közül csak a pártvezetői tagság bizonyult szignifikáns befolyásoló tényezőnek, vagyis a pártban vezető pozíciót betöltő képviselők több kérdést tettek föl egy átlagos képviselőnél, a vizsgált időszakban. Bevan és John (2015) a brit miniszterelnöki kérdések óráját vizsgálva empirikusan különíti el a kormánypártok vezetői, a vezető tisztséget be nem töltő kormánypárti képviselők és az ellenzék kérdéses stratégiáját a kérdések témái tekintetében.

A választókerület szolgálata mint az információszerzés és figyelemfelhívás oka. A parlamenti kérdések benyújtásának egyik legtöbbet kutatott célja a választókerület szolgálata (*constituency service*). A személyes szavazatok (*personal vote*) gyűjtésével a képviselő párhovatarozásától függetlenül is önálló tényezővé válhat választókerületében. Ennek fontos feltétele, hogy – amellet, hogy az EVK szavazóival személyes kapcsolatot alakítson ki a fogadóórakon, levelezésekben – a képviselő

látó bürokrácia ellenőrzése (vö. Sebők, 2014: 23. ábráját). Ennek speciális eseteit adják a közvetlenül a törvényhozás alá rendelt hatóságok. Az ellenőrzés célja ezekben az esetekben az, hogy a törvényhozói preferenciáktól elcsellengő intézményeket az ex post ellenőrzés keretében ismét a helyes útra térítsék.

országos szinten is aktívan képviselje a választókerületi érdekeket (Cain–Ferejohn–Fiorina, 1987; Carey–Shugart, 1995). A helyi ügyek ilyen képviselte gyakran ölti a kormányzatnak benyújtott kérdések formáját.

Az ilyen kutatások egy része nem mutat ki érdemi kapcsolatot a választók szolgálata és a kérdések között (Martin, 2011b: 262.), míg más esetekben kimutathatónak tartják az ilyen választási kapcsolatot (pl. Rasch, 2009). Ezek közül Russo (2011) írásbeli kérdések tartalomelmzésével vizsgálta az olaszországi képviselők helyi ügyekkel kapcsolatos képviseletre való hajlandóságát. Elemzéséből kiderül, hogy azok a képviselők, akik saját EVK-jukban születtek, két és félszer olyan gyakran képviseltek helyi ügyeket, mint az átlagos képviselő. Hasonló módszert követett Martin (2011a), aki 120 ezer írásbeli kérdés tartalomelmzésével megállapította, hogy a kérdések 44%-a volt helyi jellegű, amiből a kormánypárti és a vidéki képviselők az átlagnál nagyobb arányban vették ki részüket. Magyarországon Papp (2015) a 2010 és 2013 között benyújtott 4145 írásbeli kérdés tartalmának vizsgálatával arra jutott, hogy az EVK-ban győztes képviselők által benyújtott írásbeli kérdések témája gyakrabban volt helyi ügy, mint azoké a képviselőké, akik nem is indultak EVK-ban.

Hipotézisek, módszertan és adatbázis

Hipotéziseink az interpellálás feltételezett okai és a képviselők interpellálási tevékenysége között teremtenek kapcsolatot. Ennek keretében az interpellációkkal kapcsolatos vizsgálatokban bevett két általános csoporton belül (az elhangzott interpellációk mennyisége és ezek tartalma) három függő változót vizsgálunk öt hipotézis kapcsán.⁸

A benyújtott interpellációk mennyiségének variációjára a kormány–ellenzék törésvonal adja a legkézenfekvőbb magyarázatot. Várakozásunk itt az, hogy az ellenzéki képviselők (létszámarányukhoz képest) többet interpellálnak, mint kormánypárti társaik (H1, illetve lásd az 1. táblát – a továbbiakban csak a vonatkozó hipotézisek sorszáma tesztünk utalást).

Egy ezzel részben versengő hipotézis a frakcióban betöltött tisztség hatását vizsgálja a feltett kérdések mennyiségére. Hipotézisünk szerint a tisztséget be nem töltő képviselők (létszámarányukra kontrollálva is) nagyobb arányban nyúlnak az interpelláció eszközehez, mivel nincs vagy korlátozott a hozzáférésük a jellemzően a pártvezetők és vezető közpolitikusok számára fenntartott vitaműfajokhoz (mint például a hétfői napirend előtti felszólalásokhoz – H2). Egy harmadik megközelítés a képviselők és választók között a választási kapcsolat jellegéből vezeti le a parlamenti viselkedést. Eszerint a területi alapon (EVK-ból vagy megyei listáról) megválasztott képviselő

⁸ Fontos hangsúlyozni, hogy e hipotézisek (és a hozzájuk kapcsolódó változók) a képviselők egyéni döntéseire összpontosítanak. Ezzel együtt az interpellációk számára és tartalmára egyéb (például intézményi: lásd egy frakciódöntés) tényezők is hathatnak. Elméleti áttekintésünk alapján azt sem lehet kizárni, hogy maguk a hipotézisek között is legyen valamilyen kapcsolat, amely befolyásolhatja az empirikus eredményeket. E problémákra röviden még visszatérünk.

selőt a parlamenti kérdések feltételére a helyi problémák megoldásának célja ösztönzi, ami az átlaghoz képest növeli az általuk elmondott interpellációk számát (H3).

1. táblázat. Hipotézisek

Elméleti forrás	Operacionalizálás: A képviselői viselkedést befolyásoló tényező	Hipotézis (mennyiségi)	Hipotézis (tartalmi)
Politikai ellenőrzés	A kormánypárti, illetve ellenzéki pozíció	H1. Az ellenzéki képviselők többet interpellálnak	(nem alkalmazható)
Információ-szerzés és specializáció	A bizottsági tagságában megnyilvánuló szakpolitikai specializáció	(nem alkalmazható)	H4. A bizottsági tagok a bizottság portfóliójához kapcsolódó témákban interpellálnak
Napirend-hozzáférés és frakció-tisztség	A frakcióban betöltött tisztség	H2. A tisztséget nem viselő képviselők a frakcióvezetés tagjainál több interpellációt nyújtanak be	(nem alkalmazható)
A választó-kerület szolgálata	A képviselővé választás három módja (EVK, megyei lista, országos lista)	H3. Az EVK-s és megyei listás képviselők több kérdést nyújtanak be	H5. A területi képviselők kérdéseiben több utalás van az EVK-hoz tartozó településnevekre

Az interpellációk tartalma kapcsán két hipotézist vizsgálunk. Egyfelől azt elemezzük, hogy az adott EVK-hoz választásföldrajzi értelemben kapcsolódó képviselők kérdéseiben valóban több utalás van-e az EVK-hoz tartozó településnevekre, mint a kontroll-csoportban (H4). Másfelől a közpolitikai specializációra és az ehhez kapcsolódó információ igényre vonatkozó feltevések alapján azt kutatjuk, hogy a bizottsági tagok kérdéseiben nagyobb lesz-e a vonatkozó bizottság portfóliójába tartozó közpolitikai tartalom aránya (H5).

* * *

Az adatgyűjtés a magyar Comparative Agendas Project (CAP) keretében zajlott. Az iromány-, illetve felszólalásszövegeket az Országgyűlés hivatalos honlapjáról gyűjtöttük össze. E szövegek vizsgálata érdekében elkészítettünk egy kódkönyvet, amely a hipotézisekhez kapcsolódóan három függő változóról (egy mennyiségi és két tartalmi), valamint négy magyarázó változóról ad tartalmi és módszertani leírást.

Kezdve a függő változókkal, a *kérdések mennyiségi jellemzőjének* definiálására két lehetséges megoldás is kínálkozott: mind a benyújtott, mind az elhangzott interpellációk értékes információkkal szolgálhatnak kutatási kérdésünk kapcsán. Míg előbbiek segíthetnek feltárni a képviselők frakciófegyelem által kevésbé kötött szán-

dékait, utóbbiak közelebb visznek minket a tényleges politikai hatást gyakorló szóbeli felszólalások megértéséhez. Ez utóbbi definíció nem mellesleg e parlamenti forma lényegének is jobban megfelel, hiszen egyik sajátosságát – szemben a többi kérdésformával – éppen a plenáris ülésen lebonyolított szavazás adja. Ennek megfelelően az adatbázisba csak az elhangzott interpellációkat vettük fel.⁹

A további két függő változó az interpellációk tartalmához kapcsolódik: a kérdésben említett *földrajzi nevekhez*, illetve a kérdések – egy külön kutatási folyamatban – kódolt *közpolitikai tartalmához*. Előbbihez felhasználtuk a geonames.org, valamint a Nemzeti Választási Iroda (NVI) településnevekre vonatkozó adatait azzal a céllal, hogy meghatározzuk a rendszerváltás utáni EVK-khoz kapcsolódó településneveket. Vizsgálatunk során kiderült, hogy az NVI adatgyűjtése alaposabb (3162 település szemben a GeoNames 3142-jével), így ezt vettük alapul, majd a listát kiegészítettük Budapest kerületeivel is (ezzel a változó 3185 különböző értéket vehetett fel).

Az interpelláció-szövegeket Martin (2011a) földrajzinév-meghatározásra használt módszeréhez részben hasonló módon dolgoztuk fel, ugyanakkor Martin manuális megoldásával szemben ezt automatizáltan tettük. Az ékezetektől megfosztott magyar településnevek, megyenevek (és a Balaton) listájának elemeit elláttuk a magyar nyelvben ismert összes raggal, majd meghatároztuk ezen halmaz és az adott interpelláció szavainak metszetét. Az interpellációszövegekből ugyancsak eltávolítottuk az ékezeteket, továbbá megváltunk az írásjelektől is. A találatokat kézi utóellenőrzésnek vetettük alá. Az így kapott adatbázis alapján *földrajzi* vagy *területi vonatkozás* alatt azt értjük, amikor egy megfigyeléshez tartozó szöveg tartalmazott legalább egy, a program által beazonosított településnevet, megyenevet vagy a Balaton szót.¹⁰

Az egyes megfigyelésekhez tartozó, a közpolitikai tartalmat leíró kódokat kettős kézi kódolással határoztuk meg. A nemzetközi összehasonlító CAP-projekt közpolitikai kódkönyvét alapul véve minden parlamenti tevékenységet 21 főcsoport (pl. honvédelem, oktatásügy) valamelyikébe soroltunk be. A nemzetközi eljárást követve ezen kategorizálás eredményei kölcsönösen kizárják egymást (azaz egy megfigyelés csak egy kódot kaphat), s egyben teljes körűen lefedik a rendszerváltás utáni magyar közpolitikai alrendszereket.¹¹

⁹ Ez ugyanakkor nem jelenti azt, hogy minden esetben az iromány elhangzott szövegét vettük volna alapul. Az elemzéshez felhasznált minta kialakítása során ugyanis döntési szabályként arra törekedtünk, hogy a nagyobb terjedelmű, tehát vélhetően bővebb információtartalmú forrásokat hasznosítsuk. Ezt azért érdemes megjegyezni, mert számos esetben (az 1994–2014-es időszakban) mind a benyújtott (és később elhangzott) iromány, mind maga az elhangzott felszólalás is rendelkezésre állt. Szemléltetésképp az 1994–1998-as ciklus 1510-es irományszámú, Sepsey Tamás által jegyzett interpellációjának irományszövege 219 földrajzi nevet tartalmazott, míg maga a felszólalás az alapvetően változatlan, földrajzi vonatkozású téma ellenére egyet sem. Az előbbieket alapján tehát eme interpelláció esetén a benyújtott irományszöveget elemeztük – s ezt tettük még további 457 esetben. A benyújtott interpellációszövegek kizárólagos elemzésére azonban a szöveghiányok miatt nem kerülhetett sor.

¹⁰ E megoldás egyszerűsítést jelent a Martin által alkalmazott hat szempontból álló kritériumrendszerhez képest, de az irományszövegek ennél komplexebb földrajzi szempontú tartalomelemzése meghaladta a jelen kutatás kereteit.

¹¹ Ha egy interpelláció több területet érintett, akkor az ún. domináns témát kellett a kutatónak azonosítania szubjektív mérlegelése során.

Rátérve a magyarázó változókra, a kérdések „képviselői ciklusokra” aggregált mennyiségét¹² és tartalmát a hipotézisekhez kapcsolódóan négy változó segítségével vizsgáltuk. A képviselőket először a kormány–ellenzék–viszonyrendszer szerint csoportosítottuk (H1). A felosztás alapját a CAP új, a magyar parlamenti pártokat összesítő kódönyve képezi, amely minden olyan pártot tartalmaz, amely a rendszerváltás óta legalább egy országgyűlési képviselővel rendelkezett.¹³ A kormány–ellenzék változó öt különböző értéket vehetett fel: az adott ciklus során végig kormánypárti (N=2654), végig ellenzéki (N=2114), a ciklus során ellenzékbe vonult (N=231), a ciklus során a kormányoldalhoz csatlakozott (N=20) vagy az egyéni többször oldalt váltó képviselőket (N=20).¹⁴

A *frakcióvezetés* változó a frakcióban betöltött tisztség leírására szolgál (H2). Vizsgálatunk megerősítette azt az anekdotikus szinten ismert gyakorlatot, amely szerint a frakciók a plenáris ülésen való felszólaláshoz kapcsolódó korlátozott lehetőség miatt gyakran neveznek ki ideiglenesen (akár csak egy-egy napra) frakcióvezető-helyetteseket. Annak érdekében, hogy vizsgálatunk csak a „valódi” frakcióvezetőkre és helyetteseikre szorítkozzon, két hétben állapítottuk meg azt a minimális időtartamot, amelynek betöltése után valakit a frakcióvezetés részének tekintünk (utólagos kézi ellenőrzésünk megerősítette, hogy az ennél hosszabb hivatali időt betöltött politikusok ténylegesen tisztségviselőként viselkedtek). A változó három értéke így különbséget tett az adott interpelláció idején frakcióvezetői, frakcióvezető-helyettesi pozíciót betöltő, valamint az ilyen tisztséggel nem rendelkező képviselők között.

A *választókerületek szolgálatára* vonatkozó hipotézisek (H3; H5) tesztelésére a CAP új EVK-kódönyvét és a településnevek, illetve EVK-k közötti átváltási táblát használtuk fel. A választókerületi beosztás leírására a Nemzeti Választási Iroda adatainak segítségével 1990-ig visszamenőlegesen rekonstruálni tudtuk az egyéni választókerületek határait. Figyelembe véve az 1990 és 2014 között (elsősorban megyeváltások miatt) bekövetkezett módosulásokat, ciklusokra vetítve 184 egyéni választókerületet különböztettünk meg, minden esetben jelezve, hogy az adott körzet milyen időszakban alkotott egyetlen választókerületet. Ezt követően minden településhez hozzárendeltük a maga egyéni választókerületét az adott ciklusban.

A *bizottságokra* vonatkozó változó (az albizottságok kivételével) kódönyvbejegyzését az Országgyűlés bizottsági tagságra vonatkozó adatainak összegyűjtése révén készítettük el (H4). Az így létrejött változó a vizsgált időszakban 196 értéket vett fel. A CAP „Országgyűlési képviselők” nevű kódönyve alapján az 1990 és 2014

¹² A vizsgálat tehát nem az adott képviselő teljes parlamenti *karrierjére* összesíti a benyújtott interpellációk mennyiségét. A megfigyelések számát képviselő/ciklus szintre aggregálva N=1102-t kapunk.

¹³ A változó 62 értéket vett fel a vizsgált időszakban: minden, a választásokon mandátumot nyert képviselőt tartalmaz, akárcsak a ciklus közben pártszakadással, új párt alapításával vagy időközi választásokkal képviselőre szert tett pártokat (a ténylegesen függetlenek – szemben pl. a 2010–2014-es ciklus végén a függetlenek között ülő DK-s képviselőkkel – képviselőket ciklusonként külön vettük figyelembe).

¹⁴ A képviselők frakcióváltási adatainak felhasználásával három kivétellel mindegyikük egyértelműen besorolható volt a kormány–ellenzék viszonyrendszer szerint. A három kivételt a ciklus közben hivatalosan ellenzékbe vonult FKGP és SZDSZ, valamint a rövid ideig kormányzati szerepet vállaló Somogyért Egyesület képi.

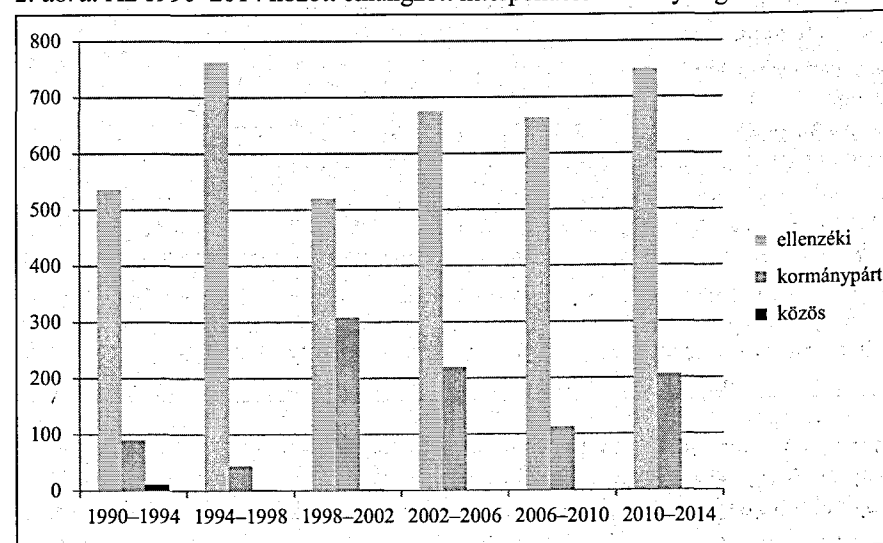
között megválasztott 1320 képviselőnek összesen 5039 bizottsági tagsága volt (amely számot befolyásolta a többes tagság, illetve sok esetben a tagság hiánya – az adatbázisban a tagság nélküli, össze nem hívott bizottságok is szerepelnek).

Az interpellációk leíró jellemzői a rendszerváltás után

Az interpellációk benyújtását meghatározó tényezőket vizsgálva az eredmények értékelését segítheti, ha rendelkezünk egy elemi áttekintéssel e parlamenti kérdéstípus rendszerváltás utáni leíró statisztikai adataival (az interpellációkra vonatkozó szabályok alakulását a *Melléklet* mutatja be).

A vizsgált időszakban összesen 4906 interpelláció hangzott el (a csak betérjesztett, de fel nem olvasott irományokat nem szerepeltettük az adatbázisban). Megállapítható, hogy az interpelláció alapvetően az ellenzék eszköze maradt a kormány ellenőrzésére, noha idővel a mindenkori kormánypártoknak is kedvelt eszközévé vált (bár az „öninterpellációk” nem kerültek túlsúlyba, illetve a *Melléklet*ben ismertetett szabályok alapján nem is kerülhettek – mindezek kapcsán lásd a 2. ábrát).

2. ábra. Az 1990–2014 között elhangzott interpellációk mennyisége



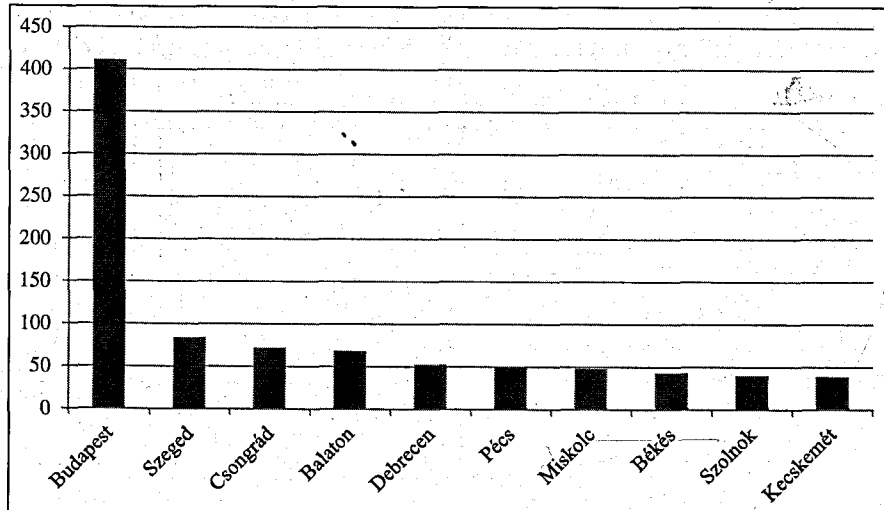
Általános trendet nem rajzol ki az idősor az elmondott interpellációk száma tekintetében, hacsak azt nem, hogy a növekedést követő ciklusokban rendre visszaesett az ilyen kérdések száma. A vizsgált időszakban 1320 személy töltött be képviselői megbízatást, közülük azonban 544-en egyetlen interpellációt sem kezdeményeztek (a több-beterjesztős interpellációk esetében betérjesztő alatt az elsőként megjelölt személyt értjük), valamint további 216-an csupán egyetlen interpellációt nyújtottak be. Érdekes, hogy a legtöbb ilyen típusú kérdést feltevő Homoki János mindezeket egyetlen ciklus

alatt terjesztette be (84 darabot). Egy átlagos képviselő egy ciklusban 2,01 interpellációt mondott el (2. táblázat).

2. táblázat. Az interpellációk átlagai ciklusonként

Ciklus	Elhangzott interpellációk száma	Képviselők száma	Képviselőnkénti átlagos interpellációszám
1990–1994	637	415	1,53
1994–1998	810	402	2,01
1998–2002	831	397	2,09
2002–2006	895	412	2,17
2006–2010	776	407	1,91
2010–2014	957	403	2,37
Összesen	4906	2436	2,01

3. ábra. Földrajzi nevek előfordulási gyakorisága



Az interpellációk számítógépes tartalomelemzése összesen 915 földrajzi névre talált rá, amelyek 1597 kérdés között oszlanak el. Az összes interpelláció 32,5%-a minősül tehát módszertanunk alapján földrajzi relevanciájú interpellációnak. A 10 leggyakoribb azonosított településnevet a 3. ábra mutatja (Budapest és a megyeszékhelyek előtérbe kerülése egyben a módszertan szubsztantív helyességét is jelzi, hiszen ez az eredmény megfelelt az előzetes várakozásainknak).

Ugyanakkor a módszer egyik korlátjára hívja fel a figyelmet az a tény, hogy az élbolyban található a Heves megyei Balaton község. Itt nyilvánvaló, hogy legtöbbször az azonos nevű tóra utaltak a képviselők.

A másik tartalmi dimenzióban az interpellációk közpolitikai tartalmát vizsgáltuk a kézi kódolással kiosztott témakódok alapján (3. táblázat).

3. táblázat. Az interpellációk tartalom szerinti megoszlása

Közpolitikai főcsoportok	N	Interpellációk aránya	Ebből: földrajzi tartalmú (db)	Ebből: földrajzi tartalmú (%)	Közpolitikai főcsoportok	N	Interpellációk aránya	Ebből: földrajzi tartalmú (db)	Ebből: földrajzi tartalmú (%)
Kormányzati működés	927	18,90%	285	30,74%	Foglalkoztatáspolitikai	191	3,89%	35	18,32%
Egészségpolitika	431	8,79%	111	25,75%	Környezetpolitika	156	3,18%	92	58,97%
Igazságügy és büntetőpolitika	401	8,17%	152	37,91%	Szociálpolitika	136	2,77%	24	17,65%
Agrárpolitika	346	7,05%	107	30,92%	Energiapolitika	134	2,73%	44	32,84%
Közlekedéspolitikai	320	6,52%	211	65,94%	Külpolitika	134	2,73%	29	21,64%
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	284	5,79%	86	30,28%	Honvédelem	100	2,04%	25	25,00%
Oktatáspolitikai	281	5,73%	64	22,78%	Tudomány- és technológiapolitika	88	1,79%	23	26,14%
Makrogazdasági politika	276	5,63%	50	18,12%	Kulturális politika	60	1,22%	11	18,33%
Területpolitika és lakásügy	209	4,26%	66	31,58%	Külgazdasági politika	30	0,61%	7	23,33%
Földpolitika és természeti erőforrások	200	4,08%	112	56,00%	Bevándorláspolitikai	11	0,22%	4	36,36%
Emberi jogok	191	3,89%	59	30,89%	Összesen	4906	100,00%	1597	32,55%

Szembevetendő eredmény, hogy a legnagyobb, az interpellációk majd 19 százalékát kitevő közpolitikai terület a kormányzati működésre vonatkozik (hasonló megállapításra jutott a CAP-kompatibilis vizsgálatok közül például Bevan és John, 2015). Ez az eredmény egyben egybecseng az szakirodalomnak a kormány ellenőrzésével kapcsolatos feltevésével. A jelentősebb közpolitikai témák körében találjuk ezen túl az egészségügyet, az agráriumot, a közlekedést és a rendvédelmet. Ha pedig azt vizsgáljuk,

hogy az adott közpolitikai alrendszerek kapcsán milyen gyakran tettek fel konkrét földrajzi vonatkozással rendelkező kérdést, azt találjuk, hogy az ilyen beadványok egy jelentős része a környezetvédelemmel, a közlekedéssel és a nemzeti földvagyonnal volt kapcsolatos (szemben például a szociális szféra és a kultúra vonatkozó adataival).

Empirikus eredmények: Az interpellálás tényezői

A képviselők interpellációi iránti keresletével kapcsolatos hipotézisek tesztelésére regressziókat futtattunk a CAP interpellációs adatbázisának földrajzi változókkal kiegészített, képviselői ciklus szintre aggregált adatbázisán. A mennyiségi függő változó esetében többek között Dandoy (2011) és Papp (2015) hasonló feladatot elvégző cikkéhez hasonlóan mi is a negatív binomiális regressziót választottuk.¹⁵ Az adatbázisunk tartalmazza az 1990 és 2014 között elhangzott interpellációk teljes mennyiségét, tehát panel szerkezetű adattábláról beszélhetünk.¹⁶ Adatbázisunk ezen panelstruktúráját kihasználva véletlenhatás-modelleket futtattunk.¹⁷

4. táblázat. Az interpellációk mennyiségét befolyásoló tényezők

Függő változó: interpellációk száma	Magyarázó változó	1. modell	Std. Err.	z	p> z
Kormány-ellenzék (H1)	<i>Ellenzéki ***</i>	1.526	.082	7.82	0.000
Frakcióvezetés (H2)	<i>Frakcióvezető (Fv)</i>	0.913	.213	-0.39	0.695
	<i>Fv-helyettes</i>	1.026	.078	0.34	0.731
Mandátum forrása (H3)	<i>Területi lista***</i>	0.787	.053	-3.54	0.000
	<i>EVK***</i>	0.635	.044	-6.54	0.000
	<i>Konstans***</i>	3.111	.352	10.02	0.000

A *** a szokásos jelölésnek megfelelően a $p < 0.01$ melletti szignifikanciát jelzi. Az együtthatók a szövegben jelzett módon IRR-ek.

A gyakorisági adatokra ható tényezők koefficienseit gyakran *incidencia-hányadosok* (a statisztikai táblákban: IRR) formájában mutatják, és mi is követtük ezt a hagyományt (Hilbe, 2014: 60–61.). E mutató *egynél kisebb értéke negatív hatásirányra, egynél nagyobb értéke pozitív hatásirányra* utal. Kezdve az elemzést az elhangzott interpellációk mennyiségét meghatározó tényezőkkel (H1, H2, H3), a

¹⁵ Ennek fő oka, hogy a függő változóink átlagát meghaladja azok varianciája (Cameron–Trivedi, 2013: 69–70.). A szerzők megjegyzik, hogy a gyakorisági adatok esetében a leggyakoribb regressziós modell a Poisson, illetve a negatív binomiális.

¹⁶ Az a tény, hogy a legtöbb képviselőre nem jellemző a teljes perióduson való jelenlét, nem okoz problémát a panelregressziók számításánál, hiszen a számításokra használt statisztikai programok, így az általunk felhasznált STATA 12 program is kezel kiegyensúlyozatlan panelstruktúrákat (Wooldridge, 2010).

¹⁷ A Hausman-teszt nullhipotézisét egyik regresszió esetén sem tudtuk megcáfolni, tehát indokoltnak tekinthető a véletlenhatás-regressziók futtatása a fixhatás-modellekkel szemben.

regressziós együtthatókat áttekintve látható, hogy az ellenzéki képviselők átlagosan jelentősen több interpellációt mondtak el, mint kormánypárti társaik (4. táblázat).¹⁸

Megfigyelhető továbbá a második hipotézis kapcsán, hogy sem az egyéni választókerületi, sem a területi listás mandátum nem eredményez magasabb számú elhangzott interpellációt. Sőt, a hatásirány negatív: mind az egyéni választókerület, mind a területi listás mandátum (minden egyéb tényező változatlansága mellett) csökkenti az elhangzott interpellációk számát a pártlistás képviselők mennyiségeihez képest, és e negatív hatás az EVK-s képviselőknél erősebb, mint a területi listás kollégáiknál. Mindhárom említett eredmény szignifikáns ($p < 0.01$). A frakcióvezetői, illetve frakcióvezető-helyettesi tisztség ugyanakkor nem fejt ki szignifikáns hatást.

Kapcsolódva a mennyiségi tényezők között is vizsgált választókerületi szolgáltat-feltevéshez (H3), a következő két modellünk függő változója az interpellációk földrajzi tartalma (bináris változó: van rá utalás, illetve nincs rá utalás), melyre a H5 hipotézis szerint a mandátum forrása hat. A kapcsolatot lineáris véletlenhatás-modellel becsültük.¹⁹ Első körben általában a földrajzi nevek említését meghatározó tényezőket vizsgáltuk anélkül, hogy az elemzést a *saját* EVK-hoz kapcsolódó földrajzi nevekre szűkítettük volna (5. táblázat).

5. táblázat. Az interpellációk földrajzi tartalmának tényezői

Függő változó: interpellációk földrajzi tartalma	Magyarázó változó	2. modell	Std. Err.	Z	p> z
Kormány-ellenzék	<i>Ellenzéki</i>	-0.014	.024	-0.57	0.566
Frakcióvezetés	<i>Frakcióvezető (Fv)</i>	-0.009	.099	-0.09	0.926
	<i>Fv-helyettes</i>	-0.023	.031	-0.73	0.463
Mandátum forrása	<i>Területi lista**</i>	0.066	.028	2.37	0.018
	<i>EVK***</i>	0.149	.029	5.20	0.000
	<i>Konstans***</i>	0.290	.027	10.83	0.000

A *** a szokásos jelölésnek megfelelően a $p < 0.01$ melletti, míg a ** a $p < 0.05$ melletti szignifikanciát jelzi.

A területi listás- és az EVK-mandátum együtthatója is pozitív irányú és mindkettő szignifikáns ($p < 0.05$, illetve $p < 0.01$ szinten). Ez ugyanakkor még nem erősíti meg a H5 hipotézist, hiszen az a saját választókerülethez tartozó földrajzi nevek említését teszi fel. Mindemellett – és függetlenül a vizsgált (tartalmi és immár nem mennyi-

¹⁸ Az ilyen elemzéshez szükséges „mérce” a három hipotézis esetében rendre a következő módon határoztuk meg: a kormány, illetve ellenzéki pozíciót leíró változó esetében a kormánypárti képviselők; a frakcióvezetés-változó esetében a tisztség nélküli képviselők; a képviselői mandátum forrása esetében pedig az országos listás mandátum jelentette a kiindulópontot, amihez képest a többi változó-értékre IRR-t számoltunk.

¹⁹ A Hausman-teszt jelen esetben sem adott indokot a fixhatás-modellel használatára. A lineáris modell nem adott a 0-1 intervallumon kívüli becslést értéket, tehát nem láttuk indokoltnak a nem lineáris modell alkalmazását.

ségi) hipotézistől – megállapítható, hogy a frakciótiszségek jelen modellek esetében sem fejtettek ki szignifikáns hatást, ahogy a kormánypárti, illetve ellenzéki pozíció sem (ld. a modell első három magyarázó változóját).

Már szorosabban kapcsolódva a H5 hipotézishez lefuttattunk egy ugyancsak lineáris véletlenhatás-regressziót, ahol a függő változó a saját körzetbe eső földrajzi helyhez kapcsolódó interpellációk aránya az összes földrajzi relevanciájú interpelláció körében. A regresszióban értelemszerűen kizárólag a területi listás, illetve az egyéni választókerületi képviselők adatait szerepeltettük (6. táblázat).²⁰ Ebben az esetben a konstanson és a (hipotézisekből magyarázatként nem következő) frakcióvezető-helyettesi tisztségen kívül nem találunk szignifikáns változót, a választókerület szolgáltatának feltevése tehát nem nyert megerősítést.

6. táblázat. A saját EVK-hoz kapcsolódó földrajzi utalások tényezői

Függő változó: interpellációk EVK-hoz kötődő földrajzi tartalma	Magyarázó változó	3. modell	Std. Err.	z	p> z
Kormány-ellenzék	Ellenzéki	-0.032	.040	-0.80	0.423
Frakcióvezetés	Frakcióvezető (Fv)	0.088	.277	0.32	0.752
	Fv-helyettes***	-0.169	.062	-2.70	0.007
Mandátum forrása (H5)	EVK	0.030	.040	0.76	0.466
	Konstans***	0.625	.039	15.89	0.000

A *** a szokásos jelölésnek megfelelően a $p < 0.01$ melletti, míg a ** a $p < 0.05$ melletti szignifikanciát jelzi.

A másik tartalmi dimenzióban a bizottsági tagságnak az elmondott interpellációk közpolitikai tartalmára gyakorolt hatását vizsgáltuk (H4). A bizottsági tagságot a közpolitikai kódok és a bizottsági portfóliók közötti átváltást megteremtő tábla segítségével az adott bizottság közpolitikai kompetenciájával helyettesítettük. A multinomiális regresszió eredményét a fentieknek megfelelően az IRR-értékekkel közöljük. Mint a fentiekben is, a modell egy opciót (ez esetben a kormányzati ügyek 20-as kódját) kihagyott és ahhoz mérte a koefficienseket (ahol nincs koefficiens, ott a magyarázó változókat a tökéletes kollinearitás miatt a modell kihagyta). Az eredményeket a 7. táblázat közli.

Mint látható a bizottsági tagság a közpolitikai területek többsége esetében pozitív és erősen szignifikáns kapcsolatot mutatott az elmondott interpelláció tartalmával. Az eredmények validálása céljából véletlenszerűen kiválasztottunk három közpolitikai főcsoportot és azokból szintén véletlen mintavétellel az oda sorolt elemek 10-10%-át. Az elemeket kézi kódolással ellenőriztük, és minden esetben létező, az adott főcsoportba tartozó, az adatbázisban szereplő bizottsági tagságú képviselő nyújtotta be.

²⁰ Mivel az országos listán megválasztott képviselőknek nincs választókerületük, így a választókerületbe tartozó települések sem léteznek.

7. táblázat. A bizottsági tagság hatása a közpolitikai tartalomra

Függő változó: interpelláció közpolitikai tartalma	Magyarázó változó: Bizottság közpolitikai portfóliója	4. modell (IRR)	Std. Err.	z	p> z
Makrogazdasági politika	1	1.930646***	.3283556	3,87	0
Emberi jogok	2	1.95296***	.4143438	3,15	0,002
Egészségpolitika	3	38.26419***	10.52859	13,25	0
Agrárpolitika	4	13.21901***	3.032765	11,25	0
Foglalkoztatáspolitikai	5	6.023064***	1.569878	6,89	0
Oktatáspolitikai	6	12.73223***	2.954642	10,96	0
Környezetpolitika	7	5.103579***	1.16068	7,17	0
Energiapolitika	8	2.369846	1.604384	1,27	0,202
Bevándorláspolitikai	9				
Közlekedéspolitikai	10	1.926036	1.490527	0,85	0,397
Igazságügy és büntetőpolitika	12	1.705274***	.3141331	2,9	0,004
Szociálpolitika	13				
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	15	3.45668***	.6442475	6,65	0
Honvédelem	16	7.691154***	2.171252	7,23	0
Tudomány- és technológiapolitika	17	6.223862***	2.312481	4,92	0
Külgazdasági politika	18	2.370925	1.41262	1,45	0,147
Külpolitika	19	1.388491	.3912309	1,16	0,244
Földpolitika és természeti erőforrások	21				

A *** a szokásos jelölésnek megfelelően a $p < 0.01$ melletti szignifikanciát jelzi.

A számításunk helyességét igazolja, hogy mindhárom esetben az adott témakörbe tartozó interpelláció elmondói között felülreprezentáltak a főtémakörhöz tartozó bizottságok tagjai. Így a mezőgazdasággal kapcsolatos interpellációk 60,8%-át mondta el ilyen képviselő (szemben a mezőgazdaság kérdéseivel is foglalkozó bizottsági tagok összes képviselő között megfigyelhető 30,9%-os arányával), a területfejlesztéshez kapcsolódó interpellációknál a szakpolitikuskok aránya 54,1% (szemben a teljes Országgyűlés esetében megfigyelhető 46,2%-kal), valamint a honvédelemhez sorolható szövegek elmondóinak 70%-a számít feltételeink mellett szakpolitikusknak (szemben az összes képviselő között kimutatható 50%-kal).

Az eredmények értékelése

A tanulmányban öt hipotézis kapcsán vizsgáltuk a rendszerváltás után elhangzott interpellációk jellemzőit. Ezek közül három a kérdések mennyisége, míg kettő a tartalmuk kapcsán fogalmazott meg feltevéseket. Az *első*, politikai ellenőrzésre vonatkozó hipotézis szerint az ellenzéki képviselők többet interpellálnak. E feltevésünk érvényesülése már a leíró statisztikából is sejthető volt, a modelleredmények pedig egyértelműen alátámasztották érvényességét. Szintén a mennyiségre vonatkozott a *második* hipotézis, amelynek kapcsán megállapítottuk, hogy a frakcióvezetésben betöltött tisztségnek nincs szignifikáns hatása a benyújtott mennyiségre. Ebben az eredményben szerepet játszhat a frakcióvezető-helyettesek nagy számának fentebb, részben már említett problémája is: a kisebb frakciókban (még az átmeneti frakcióvezetőktől eltekintve is) olyan sokan töltötték be ezt a tisztséget, hogy e poszt elveszthette megkülönböztető jellegét.

A *harmadik* hipotézis a területi, illetve az egyéni választóköri mandátumforrás és a képviselői viselkedés között teremtett kapcsolatot. Itt azt találtuk, hogy sem az EVK-s, sem a területi listás mandátum nem eredményez több elhangzott interpellációt. Ennyiben felértékelődhetnek az (itt terjedelmi korlátok miatt nem vizsgált) közpolitikai specializációhoz köthető *információkéréshez* kapcsolódó alternatív magyarázatok (ezt támasztja alá a kormányzati működéssel kapcsolatos témák nagy aránya, ami a leíró statisztikából látható). Az egymással vélhetően nagy átfedést mutató információkérési és politikai ellenőrzési motívum között csak egy részletesebb tartalomelemzéssel lehetne igazságot tenni. Annyi ugyanakkor bizonyos, hogy az itt vizsgált faktorok (frakció-tisztség, illetve mandátumforrás) hatástalansága indokoltá teszi az információs modell feltérképezését a mennyiségi mutatók kapcsán is.

Másfelől nagyon is elképzelhető, hogy a választási kapcsolat és a választókerület szolgálata csak hosszabb időtávon, több választási és kormányzati ciklus során domborodik ki. Érdekes lenne megvizsgálni – pl. az itt használt adatbázisokat Papp [2015: 12.] megközelítésével kombinálva – egy komplexebb helybeágyazottság-mutató, illetve a képviselői karriertípusok hatását az elmondott interpellációk mennyiségére (ez persze a tartalmi függő változók esetében ismét felmerül). Nem lehet eleve elvetni, hogy a parlamenti kérdések (vagy akár általában: a felszólalások) típusain belül bizonyos (pl. intézményi, napirend-ellenőrzési) okok miatt az interpellációkat kevésbé használják a választókerület szolgálatára, mint például az írásbeli kérdéseket (ahol sokkal gyengébb e korlát). A második hipotézis vizsgálatának eredménye (hogy ti. nincs hatása a frakcióvezetésben betöltött pozíciónak a mennyiségre) is egy ilyen intézményközpontú összehasonlítás fényében lehetne igazán értelmezhető.²¹

Mindent egybevetve az interpellációk-mennyiségével kapcsolatban az egyetlen biztos pontot az ellenzéki képviselők magasabb arányos aktivitása jelenti, ami meg-

erősíti az újabb elméletekkel szemben a hagyományosnak tekinthető politikai ellenőrzési tézist.

Ami az interpellációk tartalmára vonatkozó hipotéziseinket illeti, az információ-szerzésre és közpolitikai specializációra vonatkozó *negyedik* hipotézis kapcsán megállapítottuk, hogy a legtöbb esetben statisztikailag szignifikáns kapcsolat van a bizottsági tagok bizottságának közpolitikai portfóliója és interpellációjuk témája között. Fontos ugyanakkor megjegyezni, hogy a mintegy 400 bizottság-szövegtartalom páros esetében majd ötven esetben volt valamilyen mértékben szignifikáns és pozitív a kapcsolat. Másfelől 83 pár esetében szignifikáns, de negatív kapcsolatot regisztráltunk, amely éppenséggel megfelel hipotézisünknek. Az adatok további elemzése így az itt vizsgált hipotéziseken túl is bőven szolgálhat még hasznos információval a közpolitikai specializáció és a képviselői viselkedés kapcsán.

A másik tartalmi, vagyis az *ötödik* hipotézis kapcsán egyik legfontosabb megállapításunk az volt, hogy a területi listás és az EVK-mandátum szoros, pozitív és statisztikailag szignifikáns kapcsolatot mutat a földrajzi tartalommal, amely kapcsolat ráadásul a kisebb szint felé haladva erősödik (lásd a 2. modellt). Ez látszólag megerősíti a választókerület szolgálatát a területi képviselők esetében fontos funkcionak feltételező irodalmat. A H5 hipotézis szempontjából *valóban lényeges* teszt, az EVK-hoz tartozó földrajzi nevek említése ugyanakkor nem hozott szignifikáns eredményt.

Ennek kapcsán külön vizsgálandó lenne a frakciók méretének hatása. A kisebb frakciók ugyanis jelentős részben országos listás képviselőkkel állnak, akik ettől függetlenül – jellemzően – indultak egyéni választókerületben is. Másfelől pedig a nagy frakciók esetében a – gyakran másodvonalbeli – EVK-s képviselők napirendi hozzáférése korlátozottabb. Mindebből leginkább az következik, hogy további módszertani és empirikus munkára van szükség ahhoz, hogy felmérjük e hipotézis érvényességét. E munka részben a karrierváltozók és bizonyos intézményi tényezők (például frakcióméret) modellbe történő integrálásával, részben pedig a kérdéstípusok összehasonlításával lenne elvégezhető. E kérdések pedig már át is vezetnek a lehetséges további kutatási irányok területére.

További kutatási irányok

Írásunk zárásaként röviden kitérünk néhány olyan tematikus csomópontra, amelyek további vizsgálata segíthet az itt közölt eredmények értelmezésében, illetve a vizsgálat kiterjesztésében. Ezek közül talán a legfontosabb az egyes kérdéstípusok elméleti funkcióinak és empirikus használatának összehasonlítása lehet. A jelen tanulmányban közölt eredmények alapjául egy olyan adatbázis szolgált, mely messze nem fedi le a parlamenti kérdések teljes körét. Ennek megfelelően a kutatási terv sem törekedhetett például az egyes kérdésfajták nagymintás összehasonlítására, vagy a szóbeli és írásbeli kérdések jellegzetességeinek feltárására.

A kutatás valószínűleg leghasznosabb kiterjesztése így a további adatbázis-fejlesztés lehetne, amely már teljes körűen lefedné a parlamenti viták egy fontos szeg-

²¹ Szintén érdekes lenne megvizsgálni, hogy a *párhierarchiában* betöltött pozíció (a képviselői mandátummal is rendelkező érintettek esetében) milyen átfedést mutat a *frakció*-pozícióval a regressziós eredmények kapcsán.



mensét, a parlamenti kérdéseket. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy az írásbeli kérdések esetében ez nagyságrendi változást is hozna a felhasznált megfigyelések számában. Ezzel együtt az írásbeli kérdések kvantitatív vizsgálata még közelebb vihetne kutatási kérdésünkhöz, mivel – érdemi volumenkorlát hiányában, s talán enyhébb frakció általi korlátozás mellett – ezek még jobban felfedhetik a képviselői preferenciákat.

Kutatási kérdésünk hátterét ugyanakkor az a feltevés adja, hogy a parlamenti felszólalások – mint szűkös erőforrások – iránti igényüket a képviselők egyben, minden felszólalási típusra kiterjedően határozzák meg. Mivel a *felszólalási idő* általánosabb kategória, mint a parlamenti kérdésekre fordított idő, ezen általánosabb kutatási kérdéssel foglalkozó vizsgálatnak ki kell terjednie elsősorban a törvényjavaslatok megvitatására szolgáló időre.

Hasonlóképpen, a törvényhozási szervezetek (*legislative organization*) vizsgálata szükséges ahhoz, hogy tisztábban lássunk a napirend feletti kontroll intézményi tényezői ügyében (amelyeket az interpellációk kapcsán a *Mellékletben* foglaltunk össze). Ilyen napirendformáló hatalmat gyakorolnak például a frakciók és a bizottságok (illetve mindkettő vezető testületei), valamint a házelnök. Jó példát jelentenek az ilyen napirend-ellenőrzésre az időkeretes viták. Mivel az egyes felszólalási típusok eltérő képviselői célokat szolgálnak (sőt, bizonyos esetekben az önkéntes motiváció helyett kötelezően kirótt feladat is lehet a felszólalás), ezért az egyes felszólalásokhoz kapcsolódó ráfordítások és a felhasznált idő is komplex mérlegelés tárgyai. Ennek megfelelően a parlamenti beszédek, mint politikai erőforrások átfogó vizsgálatához túl kell lépni pusztán a parlamenti kérdések tanulmányozásán.

Ahogy a kutatási terv egy ilyen keresztmetszeti kiterjesztése hozzájárulhat a képviselői viselkedés jobb megértéséhez, a már meglévő adatbázis használatával mélyebbre is áshatunk a parlamenti kérdések funkciói kapcsán. Ez egyben már túl is mutatna eredeti kutatási kérdésünkön, sőt, akár az itt használt kvantitatív elemzési kereten is. Egy lehetséges normatív kutatási kérdés a parlamenti kérdések megfelelő funkcionálását vizsgálhatná demokráciaelméleti nézőpontból. Ehhez kapcsolódva a parlamenti kérdések és válaszok információtartalma, a retorikai stílus, a politikai kultúra és a politikai polarizáció mind-mind vizsgálhatóak kvalitatív adatelemzési technikákkal. Egy ilyen vizsgálat során kiszűrhetők lennének bizonyos anomáliák is, mint amilyen a tömeges és/vagy „előregyártott” kérdések beadása több helyre egyszerre.

A kutatási stratégia kiterjesztése és elmélyítése mellett egy harmadik lehetőséget kínál a további vizsgálódásra a kutatás módszertani újjáalapozása. A tartomelemzés pontos metodológiája gyakran befolyásolja a kutatási eredményt. A számítógéppel támogatott kvalitatív elemzés kiterjeszthető lenne a közpolitikai kódokra és más fontos változókra, amelyeket az adatbázishoz kézzel vettünk fel. A beszédekben feltűnő számok célirányos vizsgálata mélyíthetné információinkat a beszédek tartalmáról és funkciójáról. A beszédek „véleményelemzése” (*sentiment analysis*) pedig a parlamenti kérdések szimbolikus funkcióinak felfedéséhez járulhatna hozzá. Mindezen módszertani újításokkal megalapozott állításokat lehetne tenni a kérdések információkérő, ellenfelet támadó vagy éppen „alákérdező”, eredménybemutató jel-

legéről, amely érdemben bővítené a parlamenti beszédek nagymintás vizsgálatával megválaszolható kutatások sorát.

Már a további potenciális kutatási irányokról szóló e rövid áttekintés is világosan mutatja, hogy miért lehetett tanulmányunk csak az első lépések egyike a parlamenti kérdések vizsgálatában. De talán azt is sikerült érzékeltetnünk, hogy miért lehet fontos az, hogy jobban megértsük a képviselői döntések motivációit saját erőforrásaik és idejük felhasználása kapcsán.

MELLÉKLET

Az interpellációkra vonatkozó szabályok a rendszerváltás után

A demokratikus elszámoltatás egyik kulcsfontosságú intézményét, az interpellációt a maira emlékeztető formájában már a rendszerváltást megelőzően megalkották, noha ekkor még nem tölthette be ellenőrző szerepét. Az 1/1989 (I. 24.) országgyűlési határozat által megszabott keretek a mai napig is csak részleteiben módosultak. A képviselők már ekkor nyújthattak be interpellációkat, azonban annak eldöntését, hogy melyik beadvány mikor hangozzék el, a jogszabály az Országgyűlés hatáskörébe utalta. Az általunk vizsgált időszak kezdete az interpellálható tisztségviselők körének szűkülését hozta magával. Az Alkotmány 1990. évi L. törvénnyel történt módosítása megszüntette a köztársasági elnök interpellálhatóságát, míg a Házzsabayt megreformáló 31/1990 (III. 25.) országgyűlési határozat az államtitkárokat, a Legfelsőbb Bíróság elnökét, valamint a már megszűnt Elnöki Tanácsot törölte a lehetséges címzettek közül (az Alkotmány és a Házzsabay rendelkezései így ezen a ponton eltértek egymástól).

Az 1994-ben elfogadott új Házzsabay (46/1994. [IX. 30.] országgyűlési határozat) a korábbi szokásjog (csak a címzett egyetértésével lehet eltérni az előre benyújtott tartalomtól) kodifikálása mellett néhány szabályt is módosított. A korábbi ellentmondások elkerülése végett az Alkotmány rendelkezéseire hagyatkozott az interpellálhatók körét illetően. Rögzítette, hogy hetente legalább kilencven perces időkeretet kell biztosítani az interpellációk számára, amelyben minden frakciót megillet a jog legalább egy interpelláció elmondására. Az interpellációk ekkortól alapvetően benyújtásuk sorrendjében hangozhatnak el.

Az így elfogadott szabályokon két alkalommal módosítottak: a 71/1997. (VII. 17.) országgyűlési határozat létszámuk figyelembevétele alapján biztosította a függetlenek jogát az interpellálásra. Az 1994. évi Házzsabay utolsó interpellációkra vonatkozó módosítása (36/2012. [IV. 19.] országgyűlési határozat) megváltoztatta az interpellációk elhangzási sorrendjét, elsőbbséget biztosítva az ellenzéki frakcióknak. Noha a 10/2014. (II. 24.) országgyűlési határozat új szabályozást vezetett be, annak hatályba lépte már vizsgálati időszakunkon kívülre esik. Az interpellációkra vonatkozó szabályokat módosította továbbá az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény, amely előírta, hogy az interpellációk az ülésszakokban legalább hetente egyszer elhangozhassanak. Az Alaptörvény 7. cikke az interpellálhatók körét a kormányra vagy annak egy tagjára szűkítette.

14. A magyar törvényhozás napirendje a XVIII. századtól napjainkig

Molnár Csaba

Bevezetés

A Comparative Agendas Project (CAP) nemzetközi kutatásainak újabb irányát adják a különböző rezsimeket összehasonlító vizsgálatok (lásd pl. az 1949–2014 közötti interpellációkat a következő fejezetben). Ezek többsége a költségvetésekre fókuszál, ugyanakkor a közpolitikai ciklus egyéb szakaszaira (mint a közvélemény, a média, a parlamenti kérdések, a törvények és a rendeletek) kevesebb figyelmet fordítanak. A közpolitikai eredmények egyik lényeges elemét képzik a parlamentek által alkotott legfontosabb jogszabályok, a törvények. Az alábbiakban egy hosszú idősoros, 224 évet felölelő időszak vizsgálatával kíséreljük meg a nemzetközi szakirodalomban megfogalmazott hipotéziseket a magyar parlament által alkotott törvényekre alkalmazni. Kutatási kérdésünk arra vonatkozik, hogy milyen eltéréseket figyelhetünk meg a különböző rezsimek törvényalkotási napirendjeinek dinamikájában.

A magyar eset különösen alkalmas az ilyen összehasonlító vizsgálatok elvégzésére. A különböző rezsimeket összevető korábbi tanulmányok sokkal kevesebb politikai rendszert (jellemzően legfeljebb kettőt-hármat) vetettek össze lényegesen rövidebb időszakokban. E fejezetben hat különböző rezsím szinte megszakítás nélküli időszakának vizsgálatát végezzük el. Ezt lehetővé teszi, hogy a magyar politikai berendezkedésnek évszázadok óta központi eleme a törvényhozás, amely viszonylag állandó működési sajátosságokkal rendelkezik (noha a különböző rezsimekben a gyakorlati súlya változó volt). A közpolitikai napirend dinamikájának elemzésére a Baumgartner és Jones által kidolgozott megszakított egyensúly elméleti keretét alkalmazzuk. Ennek segítségével vetjük össze a rendi parlamentarizmus utolsó szakaszát (1790–1848), a dualizmus időszakát (1867–1918), a Horthy-korszakot (1920–1944), a koalíciós időszakot (1944–1949), a szocialista rezsímet (1949–1990) és a rendszerváltás utáni demokratikus rezsímet, az utolsó, e sorok írásáig lezárt országgyűlési ciklus végéig (1990–2018).

Az alábbiakban először bemutatjuk a megszakított egyensúly és az intézményi súrlódás fogalmának a különböző rezsimekre való alkalmazhatóságát. Ezután a magyar törvényhozó szerv vizsgált időszakban bekövetkezett alakulására térünk rá, különös tekintettel a törvények funkciójának állandóságára. A folytatásban kutatásunk módszertanát ismertetjük, felvázolva a nemzetközi vizsgálatokban is alkalmazott intézményi hatékonyság és információs előny hipotézisét, melyek közül előbbit empirikus elemzésünk támasztja alá. Alternatív magyarázatként mindemellett felmerül a törvényhozás bővülő közpolitikai spektrumának megszakítotttságot erősítő hatása.

A megszakított egyensúly szabad, részben szabad és nem szabad rezsimekben

Baumgartner és Jones fontos felismerése volt, hogy a közpolitikai változások nem írhatóak le egyszerűen fokozatos változásokkal: a közpolitikai változások rendszerint nagyon apróak, ám a várhatónál magasabb számban találhatók nagyfokú változások (Baumgartner et al., 2009: 604–609.). Miközben a politika társadalmi-gazdasági környezete fokról fokra változik, a politikai intézmények csak lassabban és gyakran pontatlanul tudnak reagálni ezekre a változásokra, bár megkísérelnek róluk annyi információt összegyűjteni, amennyit csak tudnak (például társadalmi mozgalmak, érdekcsoportok, lobbik vagy a média figyelemmel követésével, illetve a kormányzat különböző információszerzési tevékenységeivel). A közpolitikai folyamatokat (a parlamenti vitáktól a törvényalkotáson át egészen a költségvetésekig) ezek a tevékenységek nagyban befolyásolják, bár a közpolitikai ciklusban előre haladva egyre közvetettebb módon.

Nem csak az információgyűjtés jelent problémát a politikusoknak: egyszerre mindig olyan sok üggyel kellene foglalkozniuk, hogy a korlátozott emberi figyelem lehetetlenné teszi a rájuk való azonnali és párhuzamos reagálást. A felbukkant ügyek nagy hatást képesek elérni, ám a politikusok rájuk adott válaszai döntő mértékben eltérnek: különböző érzékenységi küszöbökkel és preferenciákkal rendelkeznek az eltérő közpolitikai területeken.

Mindezek eredménye a közpolitikai napirend időnként bekövetkező földrengésre emlékeztető átrendeződése (csúszás-megakadás jelensége). A társadalmi-gazdasági környezet kisebb mértékű változásai rendszerint kisebb közpolitikai változásokat váltanak ki, ám idővel nagy átrendeződések tanúi lehetünk. Az egyensúly a közpolitikai folyamat későbbi lépcsőin egyre megszakítottabbá válik (ami azt jelenti, a változások eloszlásainak csúcsossága idővel emelkedik).

A CAP-projekt összehasonlító kutatásai alátámasztották ezt az elméletet, kimutatva, hogy a változások mértékének normáeloszlása csupán a társadalmi-gazdasági környezetet jellemzi, míg a politika szféráiban az úgynevezett leptokurtikus eloszlást figyelhetjük meg, melynek lényege, hogy a kis és nagy értékek aránya a normáeloszlásban észlelhetőeknél magasabb, míg a közepeseké alacsonyabb (Baumgartner et al., 2009: 615.). Azaz az eloszlás hisztogramjának csúcsossága, valamint a szélsőségesen magas értékek száma nagyobb, mint az a normáeloszlás esetén tapasztalható lenne.

Noha a megszakított egyensúly elméletét eredetileg a nyugati típusú demokráciák (például az Egyesült Államok) vizsgálatánál alkalmazták, egyes közelmúltbeli kutatások azokat már kiterjesztik a nem szabad és a részben szabad rezsimekre is. Ezzel lehetőséget teremtenek a különböző rezsimek belső dinamikáinak összehasonlítására. Ezekben az esetekben két további, egymással ellentétesen ható körülmény befolyásolja a közpolitikai napirendet: a rezsím stabilizáló hatása (amellyel elnyomó jellegét felhasználva lelassítja a változásokat) és számtalan érdek döntéshozatalból való kirekesztése (amely felgyorsítja a döntéshozatal folyamatát). Ezek ellentétes hatásai a közpolitikai egyensúlyt megszakítottabbá teszik.

Hongkong vizsgálata megmutatta, hogy a nem szabad rezsimekben a közpolitikai változások dinamikájának főbb jellemvonásai a szabad rezsimekéihez hasonlatosak (Lam–Chan, 2015: 552.). Chan és Zhao (2016) a népi Kínát tanulmányozva ezt a nem szabad rezsimek esetében megnyilvánuló információgyűjtési nehézségek megszakítottaságát növelő hatásával egészítették ki. Baumgartner és szerzőtársai (2017) az intézményi hatékonyság és az információs előny versengő hipotéziseit elemezték Oroszország, Törökország, Brazília és Málta történelmének szabad, részben szabad, valamint nem szabad időszakainak összehasonlításával. Az intézményi hatékonyság az ő értelmezésükben azt jelenti, a hatalom korlátozottabb megosztása a nem szabad rezsimekben lehetővé teszi a környezet változásaira való gyorsabb reagálást. Az információs előny másrészt azt jelenti, hogy a szabad rezsimek belülről fakadó jellegzetességeik miatt a nem szabadoknál hatékonyabban képesek a társadalmi-gazdasági környezetről információt gyűjteni.

Noha a felsorolt tanulmányok vizsgálatukat a költségvetések tanulmányozására indították, hipotéziseik kis átgondolással a közpolitikai ciklus egyéb szakaszaiban is tesztelhetők. Az alábbiakban erre teszünk kísérletet: a törvények kapcsán teszteljük a két hipotézist. Mint a későbbiekben ki fog derülni, a korábbi időszakok rezsimeinek számtalan, egymástól igen eltérő lehetőségük volt arra, hogy egyes részérdekeket háttérbe szorítsanak, a vitákat új mederbe tereljék. Épp ezért lehetséges az intézményi hatékonyság vizsgálata: a különböző berendezkedések törvényhozásainak eltérő alkalmazkodási képessége eltérő, de összehasonlítható. Emellett, mivel a vizsgált rezsimek demokratizáltságának fokozatában lényeges eltérések figyelhetők meg, kérdéses, hogy a szabadabb rezsimek képesek-e hatékonyabban összegyűjteni a polgáraik környezetében bekövetkezett változásokról szóló információkat. Ezzel mind a magyarországi közpolitikai napirend dinamikájára vonatkozó szakirodalom (lásd ehhez még Sebők–Berki, 2017), mind az e könyvben történelmi távlatban bemutatott költségvetések és interpellációk elemzése, mind a fentebb bemutatott összehasonlító vizsgálatok eredményei kiegészítésre kerülhetnek.

A törvényalkotás Magyarországon (1790–2014)

A törvényalkotás hosszú idősoros vizsgálatához először is igazolni kell, hogy a vizsgált időszakokban valóban azonos funkciójú politikai intézményről beszélünk a törvények kapcsán, és nem csupán névazonosság áll fenn. A következőben áttekintjük az Országgyűlés törvényalkotási funkciójának alakulását. Ehhez nem történet- vagy jogtudományi, hanem politikatudományi nézőpontot alkalmazunk. A vizsgált időszakban végig megfigyelhetjük, hogy a törvényalkotás meghatározója a kormány volt, az elfogadott törvények többnyire már a kormányzati előkészítés szakaszában kiforrottak (Pesti, 2002: 59–61.). Ez természetesen nem magyar sajátosság, általában megfigyelhető még a parlamentáris rendszerekben is, hogy a törvényalkotás előkészítését és napirendjének kialakítását többnyire nem a törvényhozó szerv, hanem a kormányzat és a közigazgatás végzi el (Almond és tsai., 2006: 164.; Inoguchi, 2008).

Noha a magyar Országgyűlés működésére a források már legkésőbb a XI. századtól utalnak, a legkorábbi időszakokban nem beszélhetünk törvényalkotó, klaszrikus értelemben vett parlamentekről. Azok megjelenésére Európa-szerte, így Magyarországon is csak a rendiség elterjedésével került sor. Ebben a tekintetben a magyar törvényhozás időben a legkorábban létrejött közé sorolható: az első törvényhozó Országgyűlés 1290-ben ült össze. (Ugyanakkor ezen korai törvényhozások vizsgálatától a fejezet tárgyát képező időszakban meglévő intézményektől való jelentős különbségeik miatt el kell tekintenünk.) A XVII. századra rögzült a szimmetrikus bikameralizmus és az uralkodónak a törvényhozással közösen gyakorolt törvényalkotási joga (melyet az abszolút vétójogot jelentő szentesítés intézménye tett lehetővé, lásd Rác, 2007: 83–95.). Ez a rendszer messze túlélte korát, és szemben a többi európai országgal, a rendi Országgyűlés a XIX. századra sem sorvadt el, erejét és jelentőségét megőrizte, az abszolutizmus nem tudott megszállni. Az uralkodónak az adókövetéshez, valamint a törvényalkotáshoz továbbra is szüksége volt a parlament egyetértésére, melyet először a szokásjog (Hármaskönyv, 3. cím 3. §),¹ később pedig maga az Országgyűlés is rögzített (1635. évi XVIII. és 1791. évi XII. törvény – mindezekről lásd: Szijártó M., 2016: 14–20.).

A törvényalkotás menete ugyanakkor itt még eltért a későbbiekben tapasztalható: a rendi Országgyűlés egy alkufolyamat színtere volt, ahol a rendek a kormányzat által igényelt adóért és katonákért cserébe törvények formájában orvosoltathatták a felmerülő közpolitikai tartalmú problémáikat. Erre az teremtettséget, hogy az adó- és újoncmegajánlás, valamint a királyi előterjesztések megtárgyalását megelőzően, de legalábbis velük egyszerre az Országgyűlésnek meg kellett tárgyalnia a rendek sérelmeit és kívánalmait (gravamina et postulata), és arra a kormányzatnak kielégítő megoldást kellett találnia (Vajnági, 2013: 194–195.). Az, hogy az Országgyűlés hatásköre mely területekre terjedt ki, mindig a király és a rendek közötti pillanatnyi erőviszonyoktól függött (Bérenger–Kecskeméti, 2008: 32.). Jól látható így, hogy a kései rendi parlament által alkotott törvények a későbbi törvényekhez hasonló funkciót és kulcsfontosságú szerepet tölthettek be a magyar politikai rendszerben.

Az 1848-as forradalmi változások után ideiglenesen, majd a neoabszolutista kísérlet kudarca után 1867-től immár tartósan megindult a magyar politikai rendszer a polgári parlamentarizmus útján (Bihari–Pokol, 2009: 489.), a végrehajtó hatalom az uralkodón kívül a törvényhozásnak is felelőssé vált (Szabó, 2008: 14.). Ez az egyre több közpolitikai területre kiterjedő törvényhozási munka a dualista rendszer 1918 őszi összeomlásáig megszakítás nélkül működött (Bérenger–Kecskeméti, 2008: 343., 415. és 422.). A törvénykezdeményezési jog ebben az időszakban már nem csak az uralkodó helyébe lépő kormányra, hanem a képviselőkre is kiterjedt, noha mind a Házszabály,

¹ „A fejedelem mindazáltal egyedül a maga akaratából és önkényesen, kiváltképpen az isteni és természeti jogot sértő dolgokban és az egész magyar nemzet régi szabadságának ártalmára semmit sem rendelhet; hanem össze kell hívnia és megkérdeznie a népet; ha vajjon ennek az ilyen törvények tetszenek-e vagy sem? a kik ha igennel felelnek, azontúl az ilyen végzéseket (az isteni és természeti jog mindig épségben maradván) törvényekül tartjuk meg.” – Forrás: http://www.staff.u-szeged.hu/~capitul/anallecta/trip_hung.htm, Letöltés ideje: 2018. 02. 07.

mind pedig a gyakorlati politizálás a végrehajtó hatalom fölényét biztosította ezen a téren. A politikai berendezkedés mellett a közgondolkodás is egyértelműen a végrehajtó hatalmat a törvényhozás alá rendelte (Kozári, 2005: 89–90.).

A parlament a legtöbb közpolitikai területen a legfontosabb döntéshozó szervvé vált (Föglein–Mezey–Révész T., 2003: 342.). Az Országgyűlés hatalmának korlátját elsősorban az Osztrák–Magyar Monarchia közös ügyei (külföldi, hadügyi és az azokat fedező pénzügyi) feletti korlátozottabb ellenőrzés, másrészt az esetleges rendkívüli vagy szükségállapotokban (a valóságban igen ritkán) bevezetett rendkívüli jogrend képezte (Kozári, 2005: 89–90.). A közös ügyekhez köthető közpolitikai területeken a magyar országgyűlés nem alkotott törvényt (Szente, 2011: 332.). Ugyan ezek a területek Ausztriával közös kompetenciák voltak, ám az Országgyűlés is rendelkezett felettük korlátozott ellenőrzési lehetőségekkel: a költségvetésekkel, a hadsereg létszámának és szolgálati idejének meghatározásával, a nemzetközi szerződések kihirdetésének jogával, az általa választott, a közös végrehajtást elszámoltatni képes delegációval, valamint az Országgyűlésnek felelős miniszterelnök külügyi vétójogával (Szabó, 2008: 17–18.).

A kétkamarás Országgyűlés hiába volt szimmetrikus, a Főrendiház szinte sosem élt vétójogával. Az uralkodó sem élt az amúgy erős szentesítési és előszentesítési jogköreivel (előbbi az Országgyűlésekkel szembeni abszolút vétójogot, utóbbi a kormány törvényjavaslatainak országgyűlési beerjesztését megelőző vétójogot jelenti), a korszakban csupán egy törvényt vétózott meg. Miután az Országgyűlés később újra elfogadta, így ezt is kihirdette (Szabó, 2008: 19.), a parlamenti többség szilárd és tartós akarata előtt meg kellett hajoljon (Szente, 2011: 345.). Látható tehát, hogy a törvény funkciója ebben az időszakban is megfelelt a mainak, csupán az Országgyűlés nem alkotott minden közpolitikai kérdésben ilyen jogszabályt.

A Monarchia 1918 őszi összeomlásától a tényleges parlamentáris működés Magyarországon bő egy évig, 1920 elejéig szünetelt. A köztársaság idején alkotott „néptörvényeket” nem a törvényhozás, hanem a végrehajtó hatalom, a Minisztertanács alkotta, így ténylegesen rendeleteknek tekinthetők (Szabó, 2008: 157. és 160.). A Nemzeti Tanács gyorsan vesztett súlyából, nem vált pótparlamentté, míg különböző okokból nem tudták a rezsím rövid fennállása alatt lebonyolítani a választásokat (Föglein–Mezey–Révész T., 2003: 347–348.). Tehát a Károlyi-rezsím alatt a mai értelemben vett törvényalkotás nem zajlott.

A Tanácsköztársaságban már tartósan is a végrehajtó hatalomnak szántak túlsúlyt: gyakorlatilag rendeleti kormányzás valósult meg, a Szövetséges Tanácsok Országos Gyűlése nevű törvényhozási szerv évente csupán két ülést tarthatott. Az ülésezések szüneteiben helyettesítő szerve a Szövetséges Központi Intézőbizottság lett (Révész T., 2003: 448–452.). A rezsím túl rövid fennállása ugyanakkor nem teszi lehetővé, hogy érdemi törvényalkotásról beszéljünk.

Az 1920 után berendezkedő Horthy-rendszer a korlátozott parlamentarizmus restaurálását hozta magával (Püski, 2006: 258.), melyben az Országgyűlés jogkörei a rendeleti kormányzás bevezetésére tett többszöri kísérlet ellenére is háborítatlanul megmaradtak (Boros, 2008: 292–293.). Az államfő törvényalkotásban betöltött

szerepe jelentősen csökkent: abszolút vétójogát elvesztette, jogköreinek fokozatos bővülése után is csupán kétszer küldhette vissza megfontolásra az elfogadott törvényeket, amely jogkörével a kormányzó a korábbiakhoz hasonlóan igen ritkán élt (Boros, 2008: 296–299.). A törvénykezdeményezés joga ugyanakkor – miniszteri ellenjegyzéshez kötött – immár az államfőt is megillette (Boros, 2008: 331.). A törvényalkotás folyamatában a végrehajtó hatalom fölénye fennmaradt: korlátozott kapacitásai miatt az ellenzék sem törvényjavaslatokat nyújtott be, hanem felkérte a kormányt egy-egy javaslata törvénybe foglalására (Püski, 2015: 160–162.). A törvényalkotás közpolitikai spektrumának bővülése ebben az időszakban is folytatódott (Püski, 2006: 128.). Előbb a gazdasági válság, később a háború miatt a kormány több közpolitikai területen (makrogazdaság, honvédelem) ideiglenesen rendkívüli rendeletalkotási jogosítványokat kapott (Püski, 2015: 184.). Tehát a törvények funkciója ebben az időszakban, hasonlóan az 1918 előtti időszakhoz, megegyezett a maival.

A parlament szerepének gyökeres megváltozása a német megszállással következett be: az Országgyűlés elvesztette jelentőségét. Ülései megrikkultak, az aktív ellenzékiesség megszűnt, a fontos jogszabályokat immár a végrehajtó hatalom fogadta el. 1944 októberében a berendezkedő szélsőjobboldali vezetés támogatására a képviselők és felsőházi tagok töredékéből megszerveződött az úgynevezett Törvényhozók Nemzeti Szövetsége (TNSZ), mely azonban tényleges hatalommal nem bírt, törvényalkotási tevékenysége is inkább pótcselekvésnek tekinthető, szimbolikus vagy akkor már betartathatatlan törvényeket fogadtak el (Püski, 2015: 482–490.). A TNSZ a rezsím szempontjából megbízható képviselőket és felsőházi tagokat igyekezett tömöríteni és parlamenthelyettesítő szerepe volt. A törvényhozás gyakorlatilag összevontan, egykamarás szervként működött (Horváth, 2003: 461–462.). Épp ezért a mai értelemben vett törvényekről nem beszélhetünk.

A korlátozott parlamentarizmushoz való visszatérést 1944-től a szovjet hadsereg által elfoglalt területen létrejövő új rezsím hozta el. A végrehajtó hatalom az immár egykamarás törvényalkotás feletti dominanciája továbbra is fennmaradt: majdnem minden elfogadott törvényjavaslatot a kormány nyújtott be. Emellett az államfő befolyása a törvényalkotásra tovább gyengült. Megszűnt az előszentesítés intézménye, illetve immár újra csak a törvényjavaslatok egyszeri visszaküldésének lehetősége állt a rendelkezésére (Palasik, 2017: 200. és 204.). Új intézményként megjelent a parlament Politikai Bizottsága, amely – a képviselők egy részéből a parlamenti arányokat reprezentatívan megjelenítve – választott szerv volt. Jelentősége fokozatosan csökkent, így vált a törvényhozást helyettesítő szervből egy döntéshozó intézménnyé (Palasik, 2017: 121–124.). A törvények fontosságát jelzi az is, hogy utólag szimbolikusán több országgyűlési határozatot, kormányrendeletet, valamint a Politikai Bizottság rendeleteit 1945-ben törvényként is kihirdettek (Palasik, 2017: 352.). Ennek, az elsősorban a politikai környezet által korlátozott parlamentarizmusnak, 1947 után fokozatosan vetettek véget a demokratikus rendszer felszámolásával (Föglein–Mezey–Révész T., 2003: 355.). Mindezek ellenére a törvények szerepe a maival egyezőnek tekinthető.

Az 1949 után berendezkedő pártállam a parlamentarizmus minden korábinál tartósabb háttérbe szorulását hozta. Hiába nevezte az Alkotmány az Országgyűlést

az államhatalom legfőbb szervének (Romsics, 2011: 868.), önálló cselekvési tere gyakorlatilag megszűnt: ülésezése rendkívül megritkult, döntéseit érdemi vita nélkül, gyorsan és egyhangúlag hozta, működését az állampárt határozta meg (Bihari, 2005: 96.). A törvénykezdeményezés joga a képviselőkön és a kormányon kívül megillette a bizottságokat, az Elnöki Tanácsot (a kollektív államfőt) és 1989-től a képviselőcsoportokat is (Kukorelli, 1989: 86.).

Noha az Országgyűlés kevés – hagyományos értelemben vett – törvényt fogadott el, a törvényhozási munka nem szünetelt: a szocialista rezsimet általában is jellemezte a helyi és országos képviselői szervek szűkebb testületek általi helyettesítése (Little, 1980: 25.). Ez az Országgyűlést helyettesítő szerv a Népköztársaság Elnöki Tanácsa volt, amely 1949-től az Országgyűlés alkotmánymódosításon kívüli összes jogkörét átvette a törvényhozás ülésezésének szüneteiben. Az általa elfogadott jogszabályokat nem törvényeknek, hanem törvényerejű rendeleteknek nevezték, amelyek funkciója ugyanakkor megegyezett a törvényekével, egymást módosíthatták is. Az Országgyűlés új ülősszaka első ülésnapján utólag megvívózhatta az időközben elfogadott törvényerejű rendeleteket. Azaz az Elnöki Tanács is törvényalkotó szervnek tekinthető (Romsics, 2010: 338.). Ezen a helyzeten az 1987. évi X. törvény változtatott, amely megszüntette az Elnöki Tanács jogát az Országgyűlés hatáskörébe tartozó közpolitikai területek szabályozására, így tehát a törvényeket és törvényerejű rendeleteket egyformán a mai törvényekkel megegyező funkciójú jogszabályoknak tekinthetjük.

A rendszerváltás az Országgyűlés szerepének újbóli felértékelődését hozta el, ekkortól immár teljesértékű parlamentarizmusról beszélhetünk. Az Országgyűlés által elfogadott törvényekkel szemben a köztársasági elnök az 1946–1949 közötti időszakhoz hasonlóan egyszeri vétőjoggal rendelkezik, illetve jogában áll kérni az elfogadott törvények Alkotmánybíróság általi vizsgálatát. A korábbiakhoz képest újdonságot jelent, hogy egyes közpolitikai területek szabályozásához nem elégséges a képviselők többségének szavazata: a rájuk vonatkozó törvények elfogadásához a képviselők minősített többségének (kétharmadának) támogatása szükséges (Kőrösné, 2015: 99.; Gyulai, 2015: 135.; Nábelek–Török, 2015: 192.).

Mindezek alapján láthatjuk, hogy az 1918 előtti, az 1920 és 1944 közötti, valamint az 1944 utáni időszakokban a nevükön túl is hasonló szereppel bíró törvényekről beszélhetünk, így napirendjük összehasonlító vizsgálata indokoltan tekinthető.

Az adatbázis és leíró statisztika

Az alábbiakban röviden ismertetjük a kutatásunk során felhasznált adatokat. A törvényalkotó Országgyűlés intézménye már a XIII. század végén megjelent Magyarországon, azonban a teljes időszak vizsgálata az országgyűlésekről rendelkezésre álló adatok korábbi időszakokban megfigyelhető hiányosságai, illetve az Országgyűlés sokszor rendszertelen működése miatt nem indokolt. Ugyanakkor 1790-től a Mária Terézia- és a II. József-féle felvilágosult abszolutizmus kudarca után vissza-

térő, egészen 1848 tavaszáig működő rendi országgyűlésen történő törvényalkotás már a mi szempontunkból is elemezhető.

Fontos felhívni a figyelmet, hogy szemben a polgári parlamentarizmussal, ezek a törvényhozások nem folyamatosan üléseztek, hanem néhány évente kerültek összehívásra. Ciklusnak így esetükben az Országgyűlések ülésezési idejét tekinthetjük. Az 1. táblázatból láthatjuk, hogy ebben az időszakban fogadták el ciklusonként átlagosan a legkevesebb törvényjavaslatot. Mivel a vizsgált közpolitikai területek közül csupán 15-ben történt ebben az időszakban törvényalkotás, így az elfogadott törvények alacsonyabb száma nem lehetetleníti el a törvényhozási napirend közpolitikai területenkénti összetételének vizsgálatát. Összességében így az időszak hat évtizedéből 15 ciklust és 427 törvényt vonunk be vizsgálatunkba.

1. táblázat. Az elfogadott törvények száma rezsimenként

	1790– 1848	1865– 1918	1920– 1944	1944– 1949	1949– 1990	1990– 2018
Törvények száma	427	2115	792	150	326 +1358	4137
Ciklusok száma	15	13	6	3	9	7
Ciklusonkénti átlagos törvényszám	28,5	162,7	132	50	36,2 (187,1)	591

Az 1848-as polgári átalakulás eredményeként létrejött Országgyűlés ugyanakkor egymagában állt: a rendi és a neoabszolutista időszak által keretezett működött, így nincs lehetőségünk napirendje közpolitikai összetételének változásait vizsgálni. A kiegyezés előkészítésére 1865-ben összehívott Országgyűléstől a dualista rendszer 1918-as összeomlásáig terjedő időszak 13 ciklusa ellenben bevonható vizsgálatunkba. A törvényhozás üteme ekkor fokozódott, összesen 2115 törvényt fogadtak el.

Az 1918–1919 közötti forradalmi rezsim a mai értelemben vett törvényhozás korábban kifejtett hiánya miatt nem vizsgálhatóak ebben a fejezetben, ugyanakkor az 1920 és 1944 között működő Horthy-rezsim 6 ciklusa annál inkább. Ebben az időszakban a törvényhozás összesen 792 törvényt fogadott el. Az 1944 őszén létrejövő Szálasi-rezsim a törvényalkotás fentebb említett visszasságai, valamint rövid fennállása miatti összehasonlíthatatlansága miatt kikerült vizsgálatunkból.

Az 1944–1949 közötti három ciklus a maga 150 elfogadott törvényével szintén vizsgálható. Ugyanez igaz az 1949 és 1990 között fennálló szocialista rezsim kilenc ciklusára is. Ez utóbbinál ugyanakkor a korábban kifejtettek értelmében nem csak az elfogadott 326 törvényt, hanem az 1358 törvényerejű rendeletet is bevontuk vizsgálatunkba. Végül az 1990 és 2018 közötti időszak 7 ciklusában elfogadott 4137 törvény vizsgálatunk részét képi.

A vizsgált szövegek mindegyikét kettős vak kódolás segítségével, a magyar Comparative Agendas Project közpolitikai kódönyve 21 főtemakörének (pl. oktatásügy vagy mezőgazdaság) egyikéhez soroltuk (lásd a Függelék). A kódok minden

lehetséges közpolitikai területet lefednek, egyértelműek, és egymást kölcsönösen kizárják. A kódolás során észleltük, hogy az amerikai kódkönyv alapján kialakított magyar kódolás a korábbi időszakokra is jól alkalmazható, amit jelez a magas kódolóközi megbízhatóság is.²

2. táblázat. A közpolitikai területek arányának alakulása a törvényeken belül rezsimenként³

	1790–1848	1865–1918	1920–1944	1944–1949	1949–1990	1990–2018
Makrogazdaság	4	13,8	13	13,3	31,6 (9,9)	11,6
Emberi jogok	8,4	1,6	1,9	5,3	3,4 (2,6)	3,5
Egészségpolitika	0	1,2	2,4	0,7	0,9 (2,4)	2,9
Agrárpolitika	1,4	4,5	5,1	2	2,5 (6,1)	3,7
Foglalkoztatáspolitikai	0,2	0,9	4,4	0,7	1,5 (2)	4,4
Oktatáspolitikai	0,9	1,4	3,2	2	2,8 (8,1)	2,9
Környezetpolitika	0,5	0,1	0,4	0	0,6 (0,7)	2,6
Energiapolitika	0	0,2	0,3	2	0,9 (0,4)	2,4
Bevándorláspolitikai	0	0,05	0,1	0	0,9 (0,3)	1,2
Közlekedéspolitika	1,4	19	5,8	0	0,9 (5)	4,6
Igazságügy és büntetőpolitika	14,3	7,7	9,5	15,3	11 (11,3)	10,4
Szociálpolitika	0	1,6	3,4	0	1,8 (2,7)	3,7
Lakástyűgy és területfejlesztés	0	1,2	2,5	0	0,6 (1,2)	2,1
Pénzügyi szabályozás és kereskedelem	3,3	6,3	7,2	2,7	4,3 (8)	9,1
Honvédelem	6,1	8,5	3,9	8	2,5 (2,6)	3,7
Tudomány- és technológiapolitika	0,5	0,8	0,8	0,7	0,9 (2,6)	3
Külgazdasági politika	0,5	7,1	9	1,3	0,6 (3)	3,1
Külpolitika	9,8	2,6	4,7	8	4 (12,2)	7,2
Kormányzati működés	41	15,7	15,9	31,3	25,5 (12)	13,8
Földpolitika és természeti erőforrások	7,7	5,5	4,8	4	2,8 (3,9)	3
Kulturális politika	0	0,2	1,9	2,7	0 (2,9)	1,1

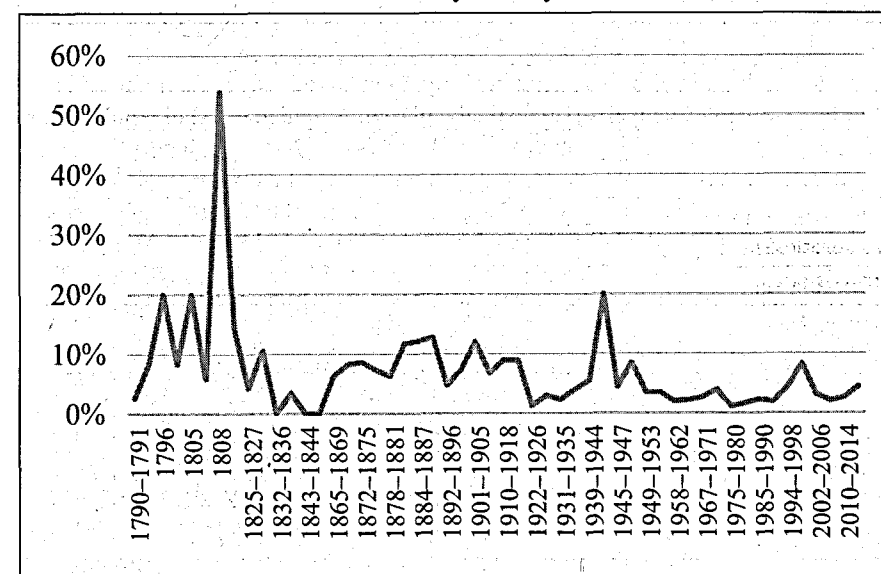
² Értéke a törvényerejű rendeletek esetében 84,24%, az 1790–1949 közötti törvényeknél 74,02%, az 1949–1990 közötti törvényeknél 89,03%, az 1990–2014 közötti törvényeknél 71,46%, míg a 2014–2018 közötti törvényeknél 75,16%.

³ Megjegyzés: zárójelben a törvényerejű rendeletekkel együttesen számított arányok találhatók.

Az egyes közpolitikai területek rezsimenkénti arányát a 2. táblázatban láthatjuk. Jól észlelhető a parlament egyre szélesebb körű jogalkotási kompetenciája. Míg az 1848-at megelőző időszakban nem született törvény az egészségügy, az energiapolitika, a bevándorlásügy, a szociálpolitika, a lakásügy és területfejlesztés vagy a kulturális politika terén, ez a későbbi időszakokban már változott. Ugyan az 1944–1949 közötti időszakban nem született a környezetvédelemhez, a bevándorlásügyhöz, a közlekedéspolitikához, a szociálpolitikához, a lakásügyhöz és a területfejlesztéshez kötődő törvény, ám ennek oka inkább az időszak rövidsége, mintsem a törvényalkotási kompetenciák szűkülése.

Az egyes korszakokon belül ugyanakkor jelentős ingadozásokat fedezhetünk fel a törvények közpolitikai napirendjében, melyre érdemes néhány jellegzetes példát áttekinteni. A honvédelem területének aránya (1. ábra) a törvények között nagy változatosságot mutat. Jól látható, hogy aránya jellemzően nem sokkal haladta meg a törvények 10%-át. Ez alól kivételt a háborús időszakok jelentenek. A XVIII–XIX. század fordulóján a napóleoni háborúk alatt, valamint a második világháború alatt volt arányuk kiugróan magas. Az, hogy arányuk az első világháború időszakában nem mutat kirívóan magas szintet, azzal a korábban már említett ténnyel magyarázható, hogy a dualista rendszerben a magyar Országgyűlés korlátozott kompetenciákkal rendelkezett a honvédelem területén.

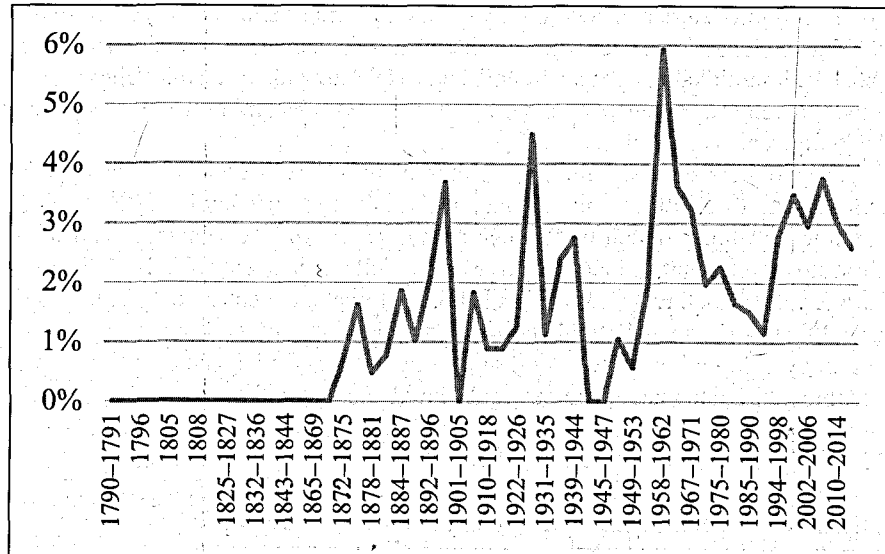
1. ábra. A honvédelemhez kötődő törvények arányának alakulása



Az állam szerepének növekedését jól mutatja az egészségügyi tárgyú törvények (2. ábra) arányának alakulása. Az 1870-es éveket megelőzően nem találunk példát törvényi szabályozására, majd a következő időszakokban a terület aránya tendenci-

aszerűen emelkedni kezdett az 1970-es évekig, amelyet egy nagyjából két évtizednyi visszaesés követett.

2. ábra. Az egészségpolitikához kötődő törvények arányának alakulása



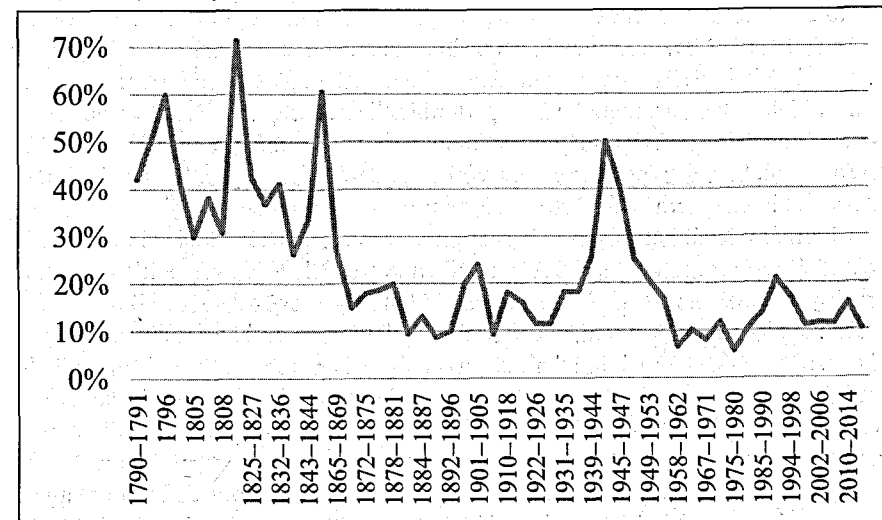
A nagy politikai változások szintén jól nyomon követhetők a kormányzati működéshez köthető törvények arányának alakulásán. A feudalizmusból a polgári társadalomba való átmenet jegyében telő 1848-ot és 1867-et megelőző időszakban kiugróan magas az ide sorolható törvények aránya. A dualizmus konszolidációjával arányuk a 10-20% közötti tartományba esik vissza. A terület jelentőségének növekedésére a második világháború után került ismét sor, és kiemelkedő arányuk a szocialista rendszer konszolidációjáig meg is maradt. A harmadik emelkedő szakasz a 1980-as évek második felétől kezdődött, és az intézményi rendszerváltás lezáruláig tartott.

A függőről a magyarázó változókra áttérve a vizsgált hipotéziseink megválaszolásához a politikai rendszer szabadságfoka szerint kell csoportosítanunk. A szabad és nem szabad rezsimek megkülönböztetésére több lehetőségünk is adódik. A Comparative Agendas Project nem szabad rezsimekre irányuló újabb kutatásai alapvetően a nem szabad, részben szabad és szabad rezsimtípusokat különböztetik meg, így az összehasonlíthatóság érdekében nekünk is egy ilyen hármas felosztásban érdemes vizsgálnunk a különböző magyar rezsimeket.

A szabadság (jelen értelmében a demokrácia) fogalmának definiálására több szerző is vállalkozott. Az alábbiakban a demokrácia minimalista koncepciójához folyamodunk. Ennek teoretikusai a demokráciát olyan rezsimeként határozzák meg, amelyben az uralmon lévő személyeket választások révén jelölik ki (Schumpeter),

valamint a kormányzat vérontás nélkül leváltható (Popper). Emellett a megközelítés mellett a szerzők fő érve az, hogy a demokrácia lényege épp ezekben áll, valamint az, hogy amennyiben különböző szubsztantív feltételek meghatározásába kezdünk, nem kerülhetjük el a normativitást, az értékítéleteket, valamint feltétellistánk is parttalanná válik (Przeworski, 2003:12.).⁴

3. ábra. A kormányzati működéshez kötődő törvények arányának alakulása



Mindezek alapján már meghatározhatjuk a nem szabad rezsimeket. A kormányzat választott szervnek (az Országgyűlésnek) való felelősségének bevezetése (1848) előtt ezen szempontok alapján nem beszélhetünk szabad rezsimekről, ugyanígy az 1848-1849-es szabadságharc leverését követő időszakban, egészen a kiegyezés révén megalakuló kormány létrejöttéig (1867) nem beszélhetünk demokráciáról. Az 1919-es esztendő alatt Magyarországon több rezsim is fennállt. Ezek egyike sem alapult azonban választásokon (noha az év első három hónapjában fennálló köztársaság, valamint az utolsó másfél hónapban regnáló ellenforradalmi rezsim tervezte kiírásukat – utóbbinak sikerült is lebonyolítania). A Tanácsköztársaság, a román megszállás, valamint Friedrich István rezsime mind-mind államcsínnel vagy katonai beavatkozással jött létre, így a demokrácia kritériumainak nem felelnek meg.

Az 1944-es év hasonló helyzetet mutat: a márciusi német megszállás, majd a nyilasok államcsínye szintén nem szabad rezsimeket hozott létre. Az 1945-ös év

⁴ Mivel a rezsinváltozások nem naptári évek szerinti bontásban zajlanak, szólnunk kell az átmeneti időszakok besorolásáról. Ezeket a rendszerváltó periódusokat mindig abba a rezsimbe soroljuk be, amelybe az év leghosszabb szakaszában tartoztak.

besorolása is hasonló: az 1944-ben szovjet megszállással létrejött rezsím hatalma legitimálására ugyan tartott választásokat 1944-ben, ám azok sem voltak szabadnak tekinthetők, míg a legalább részben szabad rezsímet megalapozó választásokra csak az év végén, novemberben került sor. Az 1948-as évben már előrehaladott állapotába jutott a politikai (pl. ellenzéki pártok felszámolása), a társadalmi (pl. egyházi iskolák államosítása) és a gazdasági (pl. államosítások) pluralizmus felszámolása, ráadásul az 1947-ben lezajlott választásokat komoly visszaélések kísérték, így ez az év sem tekinthető szabadnak.

Az 1949–1988 közötti szocialista rezsím szintén nem szabad rezsím volt: a kormányzat békés leváltására nem volt lehetőség, mivel a választásokon kimondottan ellenzéki jelöltek nem vehettek részt, pártonkívüliek is csupán a Hazafias Népfrent programjának elfogadásával. Ugyan a demokratikus alkotmány elfogadására 1989-ben sor került, azonban csak az év tízedik hónapjának végén, így az esztendő döntő szakasza szintén a nem szabad rezsímhez sorolható.

A kormány leválthatóságának kérdése mentén érdemes az eddig fel nem sorolt éveket két csoportra bontanunk. Amennyiben ugyan lehetőség (és példa is) volt a kormányzat békés leváltására, azonban azt különböző eszközökkel rendkívüli mértékben meg lehetett nehezíteni, nem beszélhetünk teljesen szabad rezsimekről. Ilyenekre a részben szabad jelzőt alkalmazzuk, még akkor is, ha ezen eszközök alkalmazására esetleg nem is került sor. Ilyen eszköznek tekintjük a nyílt szavazás intézményét, az ellenzéki pártok működésének jelentős korlátozását, valamint a választásra jogosultak körének szűkre szabását.

Az 1848-as és 1849-es év helyzete igen hasonló. A korábbi definíció alapján részben szabadnak tekinthető rezsím működött mindkét év döntő szakaszában (1848-ban áprilistól, 1949-ben októberig). Az 1867-es év a korábbi töredékevekhez hasonló eset. Mivel a kiegyezés révén kialakuló közjogi rendszer alapvonásait az év elején elfogadták, a felelős kormány februárban felállt, az év döntő szakaszában részben szabad rezsímről beszélhetünk. Ugyanez igaz 1918-ra is, amikor is október végéig fennállt a kiegyezés rezsímje. Az 1920-at megelőző időszakban, valamint 1922–1938 között a választójog gyakorlása az ország túlnyomó részében nyílt volt, így az ezekbe az időszakokba tartozó, korábban be nem sorolt teljes éveket (1868–1917, 1920–1944) részben szabadnak tekintjük. Az 1920–22-es időszakban ugyan titkosan választott parlament működött, azonban megválasztásakor egyes (zömében baloldali) csoportok működése korlátozásra került, így ez is a részben szabad csoportba sorolható időszak. Az 1939–1943-as időszakban hasonló körülményeket figyelhetünk meg. Az 1946-os év volt az egyetlen teljes esztendeje a 1945–1947 között fennálló részben szabad rezsímnek. Ekkor már a választójog közel általános volt, a szavazás titkossá vált, azonban a pártverseny erősen korlátozott maradt (pl. a megszálló erők döntötték el, mely szervezetek indulhatnak a választásokon, az abszolút többséget szerzett győztesnek nagykoalíciós kormányt kellett alakítania), így a részben szabad kategória használata indokolt. A részben szabad 1945–47 közötti rezsím utolsó évében, 1947-ben, augusztus végén tartották meg a pluralizmus felszámolása irányába mutató, szabálytalanságokkal kísért választásokat, így az év döntő szakasza részben szabadnak tekinthető.

Az utolsó, teljesen szabad csoportba csak a rendszerváltás után létrejött rendszert sorolhatjuk be. Ennek kezdő évében, 1990-ben, március–áprilisban került sor a rezsím első parlamentjének megválasztására, így az év döntő szakaszában szabad rezsímről beszélhetünk.

Más csoportosításokat vizsgálva a fenti beosztástól részben eltérő eredményeket láthatunk. A Freedom House 1972-től rendelkezésre álló adatai az 1972–1983 közötti időszakot a nem szabad, az 1984–1989 közöttit a részben szabad, az 1990-től kezdődőt a szabad csoportba sorolják.⁵ A V-Dem-klasszifikáció 1918-tól kezdődően mutatja be ezen adatait (Pemstein és társai, 2017; Coppedge és társai, 2017a; Coppedge és társai, 2017b). Ők négyfokú skálát alkalmaznak, amelynek legnagyobb szabadságfokú csoportjába (Democratic) az 1990 utáni időszakot sorolják be. A legelnyomóbb (Autocratic) csoportba az 1919-es és 1945-ös év, valamint az 1949–1952 és 1956–1988 közötti időszak tartozik. A köztes csoportokba (Ambivalent, Minimally Democratic) pedig az 1918-as és 1989-es esztendő, illetve az 1920–1944, 1946–1948 és 1953–1955 közötti időszakot sorolják.

A Polity IV ötfokú skálája 1867-től értékeli Magyarországot (Marshall–Gurr–Jagers, 2016). A nem szabad rezsímek (Repressed, Suppressed, Foreign Intervention) az 1919-es és 1944-es évet, valamint az 1948–1988 közötti időszakot sorolja. A legszabadabb típust (Competitive) az 1990 utáni időszak képezi náluk. Az átmeneti típusokhoz (Factional, Transitional) az 1867–1918, az 1920–1943, az 1945–1947 közötti időszak, valamint az 1989-es év tartozik. Az egyes csoportosításokat a 3. táblázat foglalja össze.

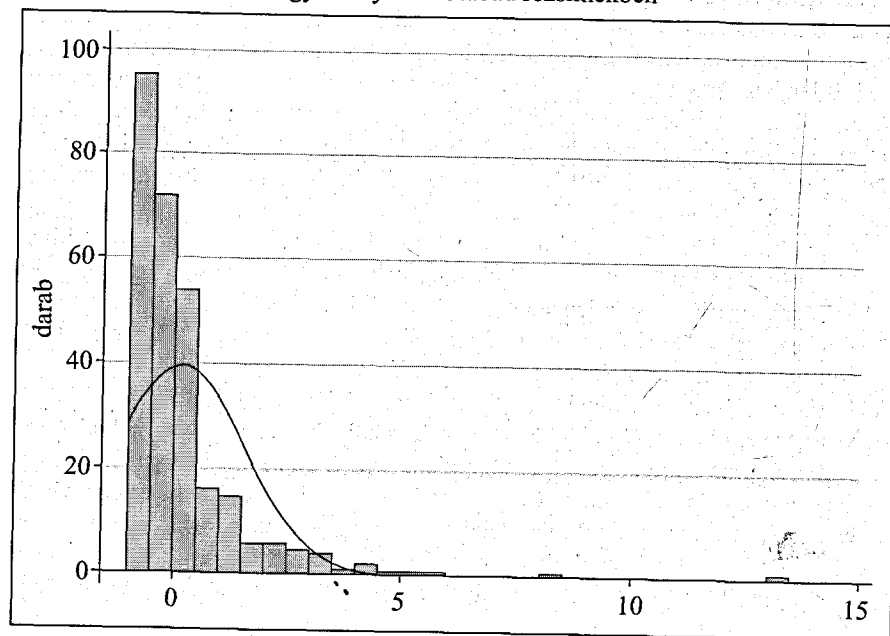
3. táblázat. A vizsgált magyar politikai rezsímek osztályozása

	CAP Hungary-besorolás	Freedom House	V-Dem	Polity IV
Nem szabad	1790–1847, 1850–1866, 1919, 1944–1945, 1948–1989	1972–1983	1919, 1945, 1949–1952, 1956–1988	1919, 1944, 1948–1988
Részben szabad	1848–1849 1867–1918, 1920–1943, 1946–1947	1984–1989	1918, 1920–1944, 1946–1948, 1953–1955, 1989	1867–1918, 1920–1943, 1945–1947, 1989
Szabad	1990–2018	1990–2018	1990–2012	1990–2016

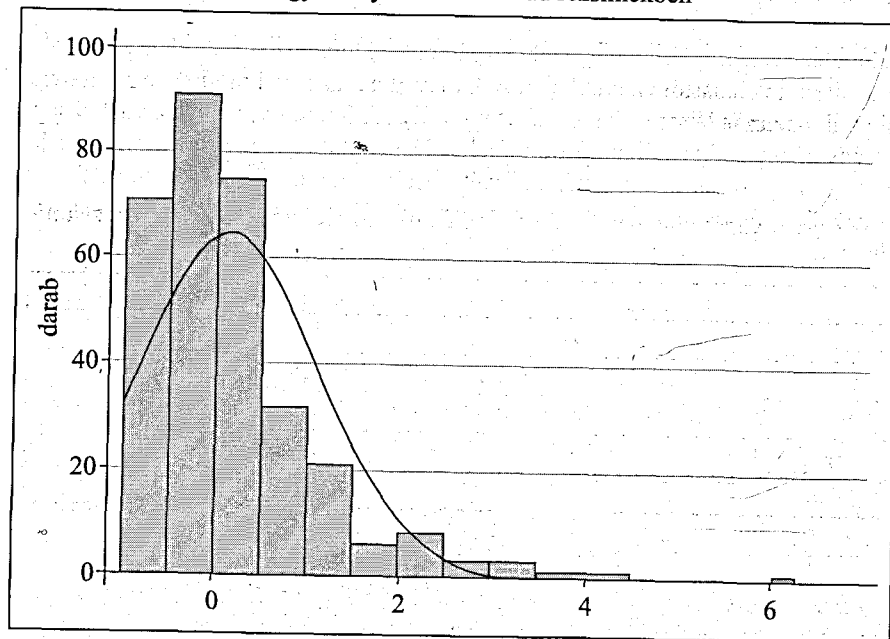
Vizsgálatunkhoz ezeket az eltérő csoportosításokat kell összegeznünk, valamint a választási ciklusokhoz alkalmaznunk. A szabad rezsímek besorolásában nem rejlik ellentmondás: minden csoportosítás az 1990 utáni időszakot sorolja ide, így az 1990–1994-es ciklustól kezdődőket tekinthetjük ilyennek.

⁵ Lásd: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>, Letöltés ideje: 2018. 02. 27.

4. ábra. A megszakított egyensúly nem szabad rezsimokban

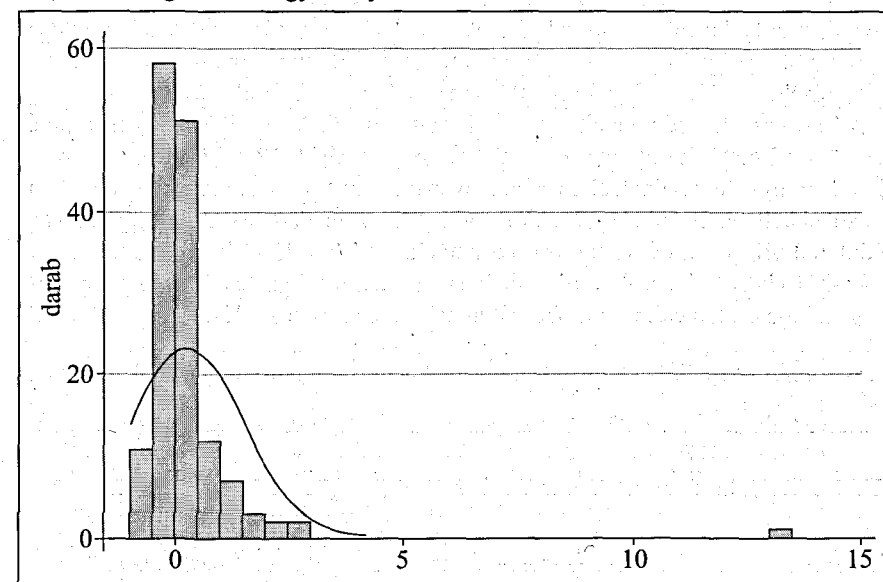


5. ábra. A megszakított egyensúly részben szabad rezsimokban



A részben szabad rezsimokat vizsgálva hasonló eredményre jutunk (5. ábra). Ugyanakkor már szemmel látható, hogy a kis és nagymértékű változások kevésbé térnek el a folytonos vonal jelentette normáloszlástól, mint azt a nem szabad rezsimoknál észlelhettük.

6. ábra. A megszakított egyensúly szabad rezsimokban



A normáloszlástól való eltérés a szabad rezsimokban is észlelhető. Ennek oka, mint a 6. ábrán is látszik, elsősorban a nagyon apró lépésekben történő változások nagyon nagy elemszámában rejlik.

4. táblázat. A közpolitikai területek súlyainak változását leíró főbb adatok rezsimtípusonként

	összesen	nem szabad	részben szabad	szabad
Elemzés	741	281	313	147
Átlag	0,17	0,16	0,14	0,27
Medián	-0,09	-0,19	-0,03	0,04
Minimum	-1	-1	-1	-0,84
Maximum	13,30	11,12	6,27	13,30
LK-érték	0,27	0,26	0,22	0,36

Az eddigi eredményeket a 4. táblázat veti össze. Egyrészt látható, hogy mindhárom rezsimtípus esetében az érdemi vizsgálatot lehetővé tevő módon magas az

elemszám. Az eloszlás mutatószámaként alkalmazott LK-értékek kapcsán érdekes felismerést tehetünk. Az értékek épp azt jelzik, hogy a törvények esetében a megszakítottság a szabad időszakban erősebb volt, mint a nem vagy részben szabad időszakokban. Ezek alapján a második, az intézményi hatékonyságra vonatkozó hipotézist elfogadhatjuk.

A második hipotézis igazolása ugyanakkor érdekes kérdéseket vet fel. Ellentmond ugyanis mind a külföldi tapasztalatoknak, mind a könyv másik két, történelmi összehasonlítást végző fejezetének. Bár nem zárható ki, hogy a magyar törvényhozás működésében valóban fennállhatott ilyen hatékonyságbeli eltérés, érdemesebb a vizsgált rezsimek eredményeit egyesével is áttekinteni. Az 5. táblázat ezen eredmények összefoglalását tartalmazza. Látható, hogy az 1944–1949 közötti időszak napirendi arányváltozásainak elemszáma olyan alacsony, hogy önmagában való elemzésétől el kell tekintünk. Ugyanakkor a vizsgált rezsimek megszakítottságukra való tekintettel világosan két csoportra oszthatóak: az 1790–1944 közötti, valamint az 1949–2018 közötti időszakokra. Előbbinél a megszakítottság alacsonyabb, viszonylag stabil szintje észlelhető, míg utóbbinál annak fokozatos erősödése.

5. táblázat. A közpolitikai területek arányainak változását leíró főbb adatok rezsimenként

	1790-1848	1865-1918	1920-1944	1944-1949	1949-1990	1990-2018
Elemszám	92	189	92	15	147	126
Átlag	0,04	0,12	0,20	-0,10	0,28	0,26
Medián	-0,38	-0,05	0,04	-0,2	-0,09	0,04
Minimum	-1	-1	-1	-1	-1	-0,84
Maximum	8,15	6,27	3,89	1,37	11,12	13,30
LK-érték	0,23	0,24	0,21	0,12	0,33	0,39

Ennek lehetséges, a többi eredménnyel összeegyeztethető magyarázata a megszakított egyensúly elméletében rejlik. Ennek kiindulási pontja az volt, hogy a megszakítottság fő oka a döntéshozók figyelemmegosztásának korlátozottsága. Mint a szakirodalomból is kiderült, az Országgyűlés az időben előrefele haladva egyre több közpolitikai területre vonatkozólag alkotott törvényeket. Az egyre bővülő közpolitikai spektrum eredményeként így egyre több, és egyre különbözőbb terület között kellett megosztani a figyelmet. Ennek a figyelembővülésnek a mérésére a főtémakörök nem elégségesek: ezek még olyan gyűjtőterületek, amelyek többségét lehetetlen lett volna megkerülni még egy évszázadokkal korábban létezett politikai rendszerben is. Épp ezért az egyes rezsimekben törvénnyel szabályozott közpolitikai altémakörök száma felé érdemes fordulnunk. A magyar CAP összesen 219 ilyen altémakört különböztet meg. Számuk alakulása jól jelzi az állami funkciók bővülését. Az 1790–1848 közötti időszakban közülük mindössze 58 kapcsán fogadtak el törvényt. Ez az 1865–1918 közötti ciklusokban 126-ra emelkedik, és 1920–1944

között egy ehhez igen hasonló szinten, 120-on marad. A második bővülési hullám a második világháború után jelentkezik: 1949–1990 között immár 140 altémakört szabályoz törvény vagy törvényerejű rendelet. Az 1990–2018 közötti időszakban ez a szám 200-ra emelkedik.

Jól látható, hogy a megszakítottság mértékének növekedése épp a törvényhozási kompetenciák számának bővülésével, így a figyelem fokozottabb megosztásának kényszerével egyszerre lép fel. Azt, hogy ugyanez a hatékonyságromlás nem következik be 1848 után, magyarázhatja az információs előny több ízben bizonyított hipotézise. Ezek szerint hiába kellett immár a döntéshozóknak korlátozott figyelmüket 1865-től több közpolitikai terület között megosztaniuk, a szabadabb rezsimek jobb információgyűjtési képessége elfedte az így jelentkező figyelemmegosztási problémákat.

Következtetések

Összegezve a fentieket a magyar törvényhozás hosszú idősoros vizsgálata érdekes perspektívákat nyit meg szemünk előtt. A fentiekben a rendkívüli adatgazdagságból a megszakított egyensúly jelenlétét, valamint jellegzetességeit vizsgáltuk kiemelten. Vizsgálatunk – szemben a korábbi megállapításokkal – arra jutott, hogy a vizsgált időszak szabad rezsimeji törvényhozásainak működését a nem vagy csak részben szabad rezsimekben észlelhetőnél nagyobb fokú megszakítottság jellemezte. A korábbi kutatásokból kiindulva ennek lehetséges magyarázata a vizsgált időszak kevésbé szabad rezsimejének fokozottabb intézményi hatékonysága lehet.

Ugyanakkor alternatív magyarázatként sejlik fel a törvényhozás közpolitikai kompetenciái körének bővülése. Az egyre több, törvénnyel szabályozandó közpolitikai terület megjelenése természetesen váltja ki a megszakítottság fokozódását, a figyelemmegosztás jelentette kihívások erősödését.

Mindenesetre ennek értelmezése még további kutatásokat igényel, amelyeknek ez a fejezet az adatbázisok bemutatásával csupán első lépéseit tette meg.

15. Az interpellációk szerepe és napirendjük alakulásának dinamikája Magyarországon (1949–2014)

Molnár Csaba

Bevezetés

A politikai napirendre vonatkozó kutatások új irányát képezik a különböző politikai rezsimekben megfigyelhető dinamikák összehasonlítása. Ezen kutatások ugyanakkor mindaddig elkerülték a XX. század során számtalan rezsimváltást átélő közép-európai országok vizsgálatát. Az alábbiakban egy olyan ország vizsgálatára fog sor kerülni, amelynek elmúlt száz esztendeje bővelkedett az ilyen fordulatokban (1918, 1919, 1944, 1945, 1949, 1956, 1990), s ezek közül nem egyet erőszakos események kísértek. A változatos rezsimek közül két stabil esetre, az 1949 és 1990 között fennállt nem szabad (szocialista) berendezkedésre, valamint az 1990 óta fennálló szabad (demokratikus)¹ rezsimre fókuszálunk. A különböző rezsimek politikai napirendjeinek összehasonlító vizsgálatai eddig jellemzően a közpolitikai döntéshozatal prioritásainak legjobb mércéjét jelentő költségvetésekre koncentráltak (lásd Baumgartner és társai, 2009). Ugyanakkor ezen vizsgálatokat érdemes kiegészíteni olyan irányú kutatásokkal, amelyek sokkal inkább a nyilvánosságnak szóló politikai napirendre irányulnak. Erre példa lehet a média vagy a politikai viták vizsgálata is. Az alábbi tanulmányban utóbbi egyik speciális típusát, az interpellációt vizsgáljuk meg, feltéve a kérdést, milyen jellegzetességeket figyelhetünk meg a 1949 utáni magyarországi rezsimek interpellációi napirendje rezsimeken belüli alakulásának változásában.

A magyar parlamentarizmus fejlődése történelme túlnyomó részében nem tér el lényegesen a nyugat-európai példákétól (Pesti, 2002: 103.; Bódiné-Mezey, 2003: 107–110.; Föglein-Mezey-Révész, 2003: 315–319.), ám ez alól kivételt képez az Országgyűlés politikai rendszerben betöltött központi szerepét megszüntető szocialista időszak látszatparlamentarizmusa (Horváth, 2003: 468.; Pesti, 2002: 163.). Az 1940-es évek végén létrejött nem szabad rezsimben a törvényhozó szerv csupán jelképes szerepet töltött be. Ezzel szemben a rendszer bukása, majd az 1989–1990-ben megteremtett szabad berendezkedés visszatérést jelentett a parlament Európa-szerte tapasztalható kiemelkedő jelentőségéhez.

¹ A továbbiakban a nemzetközi szakirodalom példáihoz hasonlóan a demokrácia–nem demokrácia-dimenzióban a szabad–részben szabad–nem szabad hármastipológiát alkalmazzuk. A demokratikus megfelelője tehát a szabad, a nem demokratikusé pedig a nem szabad lesz. Az átmenetet képező rezsimtípusokról röviden említést teszünk, azonban a vizsgált időszakot ez kevésbé érinti.

A Comparative Agendas Project (CAP) magyar ága a nemzetközi kutatáshoz hasonlóan a magyarországi közpolitikai napirend dinamikáinak feltárását végzi (lásd Sebők–Boda, 2015, és cap.tk.mta.hu) a kutatás általános, elsősorban nyugati típusú demokráciák vizsgálatára kifejlesztett módszertanával.² A közpolitika napirendjének vizsgálata elsősorban a megszakított egyensúly és az intézményi súrlódás jelenségeire irányul. Ezek a fogalmak a különböző szereplők információgyűjtési képességének kutatását teszi lehetővé. Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a (nyugati liberális értelemben) nem szabad rezsimek (például Oroszország, Törökország, Brazília) vizsgálatának még csupán első lépései történtek meg. Vizsgálatunk újdonsága, hogy szemben a korábbi kutatásokkal, amelyek javarészt a költségvetésekre koncentráltak, mi a parlamenti kérdések napirendi változásai dinamikájának eddig példa nélküli összehasonlító vizsgálatára vállalkozunk. A mi kutatásunk két rezsim, az 1949–1990 közötti nem szabad szocializmus, valamint az 1990 utáni szabad berendezkedés összehasonlítását célozza meg. Noha előbbi további alcsoportokra tagolható, mint az 1956 előtti sztálinista totaliter vagy az 1956 utáni autoriter, illetve az 1988 és 1990 közötti átmeneti időszak, a törvényhozás intézményi környezetében annyira korlátozott különbségeket észlelhetünk, mely nem indokolja elkülönítésüket. Ehhez hasonlóan a 2010 utáni változások sem indokolják a szabad rezsim kettébontását (amellett, hogy vizsgálatunk az utolsó lezárt ciklus végéig, 2014-ig terjed, így kettéválasztása nem is lenne egyelőre kivitelezhető).

Az eset kiválasztására azért esett a döntés, mivel két, egymástól élesen elhatárolható, ugyanakkor időben egymást közvetlenül követő, évtizedeken át fennálló rezsimről beszélhetünk. Ez lehetővé teszi, hogy világos tendenciák rajzolódjanak ki előttünk közpolitikai napirendjük változásáról. Emellett rendkívüli adatgazdagságnak örvendhetünk: az Országgyűlési Könyvtár honlapján annotálva az Országgyűlési Napló 1861-től, illetve tárgymutatóval el nem látva 1790-től megtalálható, az országgyűlési üléseken elhangzottak tartalma pedig töredékesebb formában a XVI. századtól elérhető. A szocialista rezsim létrejöttét nehéz lenne egy konkrét dátumhoz kötni, ezért vizsgálatunk kezdetének az első, nem versengő választások eredményeként létrejövő Országgyűlés megalakulását tekintjük (1949), míg záró dátuma az utolsó lezárt törvényhozási ciklus vége (2014).³ A vizsgálat tárgyát a később bemutatott interpellációk képezik, amelyek a magyarországi parlamenti kérdések között kiemelkedő jelentőséggel bírnak.

Az alábbiakban először felvázoljuk elméleti keretünket a megszakított egyensúly és az intézményi súrlódás fogalmának, valamint a rezsimek összehasonlítására való alkalmazhatóságának, majd a nem szabad rezsimek törvényhozásainak bemutatásával, a szabad rezsimek parlamentjeivel való összevetésével. Ezután a magyar Országgyűlés működésének, illetve azon belül kiemelten az interpelláció szerepének 1949 és 2014 közötti változását mutatjuk be. Végül ezt követi kutatásunk módszertanának leírása, illetve a rendelkezésünkre álló adatok bemutatása.

² Lásd comparativeagendas.net

³ A tanulmányt 2018 februárjában zártuk le.

Az interpellációk közpolitikai tartalmában bekövetkező változásokat vizsgálva arra a következtetésre jutunk, hogy azok a nem szabad időszakban nagyobb megszakítottsággal történnek, mint a szabad periódusban. Ezt alátámasztja, hogy a szabad rezsimek intézményei belülről fakadó tulajdonságaik miatt hatékonyabban és gyorsabban képesek információt gyűjteni, mint a nem szabadok, míg utóbbiak központosítottabb működése nem teszi számukra lehetővé ugyanilyen mértékben a társadalmi-gazdasági környezethez való gyorsabb alkalmazkodást.

A megszakított egyensúly szabad és nem szabad rezsimekben

Baumgartner és Jones fontos felismerése volt, hogy a közpolitikai változások nem írhatók le egyszerűen fokozatos változásokkal: a közpolitikai változások rendszerint nagyon apróak, ám a várhatónál magasabb számban találhatók nagyfokú változások (Baumgartner és társai, 2009: 604–609.). Miközben a politika társadalmi-gazdasági környezete fokról fokra változik, a politikai intézmények csak lassabban és gyakran pontatlanul tudnak reagálni ezekre a változásokra, bár megkísérelnek róluk annyi információt összegyűjteni, amennyit csak tudnak (például társadalmi mozgalmak, érdekcsoportok, lobbik vagy a média figyelemmel követésével, illetve a kormányzat különböző információszerzési tevékenységeivel). A közpolitikai folyamatokat (a parlamenti vitáktól a törvényalkotáson át egészen a költségvetésekig) ezek a tevékenységek nagyban befolyásolják, bár a közpolitikai ciklusban előre haladva egyre közvetettebb módon.

Nem csak az információgyűjtés jelent problémát a politikusoknak: egyszerre mindig olyan sok ügygel kellene foglalkozniuk, hogy a korlátozott emberi figyelem lehetetlenné teszi a rájuk való azonnali és párhuzamos reagálást. A felbukkant ügyek nagy hatást képesek elérni, ám a politikusok rájuk adott válaszai döntő mértékben eltérnek: különböző érzékenységi küszöbökkel és preferenciákkal rendelkeznek az eltérő közpolitikai területeken.

Mindezek eredménye a közpolitikai napirend időnként bekövetkező földrengésre emlékeztető átrendeződése (csúszás-megakadás jelensége). A társadalmi-gazdasági környezet kisebb mértékű változásai rendszerint kisebb közpolitikai változásokat váltanak ki, ám idővel nagy átrendeződések tanúi lehetünk. Az egyensúly a közpolitikai folyamat későbbi lépcsőin egyre megszakítottabbá válik (ami azt jelenti, hogy a változások eloszlásainak csúcossága idővel emelkedik).

A CAP-projekt összehasonlító kutatásai alátámasztották ezt az elméletet, kimutatva, hogy a változások mértékének normáeloszlása csupán a társadalmi-gazdasági környezetet jellemzi, míg a politika szféráiban az úgynevezett leptokurtikus eloszlást figyelhetjük meg, amelynek lényege, hogy a kis és nagy értékek aránya a normáeloszlásban észlelhetőeknél magasabb, míg a közepeseké alacsonyabb (Baumgartner és társai, 2009: 615.). Azaz az eloszlás hisztogramjának csúcossága, valamint a szélsőségesen magas értékek száma magasabb, mint az a normáeloszlás esetén tapasztalható lenne.

Noha a megszakított egyensúly elméletét eredetileg a nyugati típusú demokráciák (például az Egyesült Államok) vizsgálatánál alkalmazták, egyes közelmúltbeli kutatások azokat a már nem szabad és a részben szabad rezsimekre is kiterjesztik. Ezzel lehetőséget teremtenek a különböző rezsimek belső dinamikáinak összehasonlítására. Ezekben az esetekben két további, egymással ellentétesen ható körülmény befolyásolja a közpolitikai napirendet: a rezsim stabilizáló hatása (amellyel elnyomó jellegét felhasználva lelassítja a változásokat) és számtalan érdek döntéshozatalból való kirekesztése (amely felgyorsítja a döntéshozatal folyamatát). Ezek ellentétes hatásai a közpolitikai egyensúlyt megszakítottabbá teszik.

Hongkong vizsgálata megmutatta, hogy a nem szabad rezsimek közpolitikai változásai dinamikáinak főbb jellemvonásai a szabad rezsimekéihez hasonlatosak (Lam–Chan, 2015: 552.). Chan és Zhao (2016) ezt a nem szabad rezsimek esetében megnyilvánuló információgyűjtési nehézségek megszakítotttságot növelő hatásával egészítették ki a népi Kínát tanulmányozva. Baumgartner és szerzőtársai (2017) az intézményi hatékonyság és az információs előny versengő hipotéziseit elemezték Oroszország, Törökország, Brazília és Málta történelmének szabad, részben szabad, valamint nem szabad időszakainak összehasonlításával. Az intézményi hatékonyság az ő értelmezésükben azt jelenti, a hatalom korlátozottabb megosztása a nem szabad rezsimekben lehetővé teszi a környezet változásaira való gyorsabb reagálást. Az információs előny másrészt azt jelenti, a szabad rezsimek belülről fakadó jellegzetességeik miatt a nem szabadoknál hatékonyabban képesek a társadalmi-gazdasági környezetről információt gyűjteni.

Noha ők vizsgálatukat a költségvetések tanulmányozására indították, hipotéziseik kis átgondolással a közpolitikai ciklus egyéb szakaszaiban is tesztelhetők. Az alábbiakban erre teszünk majd kísérletet: a bemenethez sokkal közelebb álló interpellációkat fogjuk megvizsgálni, azokon tesztelni a két hipotézist módosított változatait. Mint a későbbiekben ki fog derülni, a szocialista rezsimek parlamentarizmusa jórészt látszat parlamentarizmusnak tekinthető, a benne elhangzó viták túlnyomó többsége megrendezett, keretei között tényleges érdekütközésre vagy ellenzéki ségre nem volt lehetőség.

Épp ezért lehetséges az intézményi hatékonyság vizsgálata: a rezsim elitje a különérdekek figyelmen kívül hagyásával is képes lehetett a parlamenti vitákat egyik pillanatról a másikra gyökeresen új mederbe terelni. Ugyanakkor fontos felhívni a figyelmet, hogy az intézmény, amelynek hatékonyságát vizsgáljuk, nem az interpelláció, hanem az országgyűlési képviselő: az a kérdés, hogy a nem szabad rezsim képviselői a különérdekek elfojtása révén képesek voltak-e a demokratikusan megválasztott társaiknál hatékonyabban reagálni a társadalmi-gazdasági környezet változásaira.

És fordítva is: mivel 1989–1990 után a vizsgált esetünkben sikeres demokratizációs folyamat zajlott le, az információs előny vizsgálatára is lehetőségünk nyílik: lehetőségünk van megvizsgálni, hogy 1990 után valóban hatékonyabban tudták-e a szabadon megválasztott képviselők összegyűjteni a választóik által megfogalmazott panaszokat, az őket érintő problémák jelentőségében beálló változásokat, mint az 1990 előtt nem versengő körülmények között megválasztott társaik. Ezzel mind a

magyarországi közpolitikai napirend dinamikájára vonatkozó szakirodalom (lásd ehhez még Sebők–Berki, 2017), mind a fentebb bemutatott összehasonlító vizsgálatok eredményei kiegészítésre kerülhetnek.

A parlamentek szerepe szabad és nem szabad rezsimekben

Vizsgálatunkhoz először a szabad (demokratikus) és nem szabad (nem demokratikus) rezsimek fogalmát kell elkülönítenünk. Megkülönböztetésük már az ókorban is jelen volt, noha sokszor nem dichotóm formában (lásd Platón Államát vagy Arisztotelész Politikáját), valamint nem élesen elkülönülve (Scruton, 2007: 443.). A kétszattú megkülönböztetés a francia forradalom időszakában terjedt el a demokrácia pozitív mintaként való kiemelésével (Scruton, 2007: 171.). A nem demokratikus rezsimek csoportosítására számtalan felosztás létezik, amelyek közül a totaliter és autoriter rezsimek megkülönböztetése a legmegfelelőbb Magyarország 1949 és 1990 közötti állapotának leírására (Brooker, 2014: 19., 21; Powell–Dalton–Strøm, 2015: 12.): az ország 1956-ig az előbbi, utána pedig az utóbbi csoportba sorolható.

Épp ezért olyan gyűjtőfogalmat kell használnunk az 1990 utáni időszakkal való összevetéshez, amely mindkét fogalmat magába foglalja. Erre a konkrét rezsimtipusokat leíró diktatúra (Bealey–Johnsohn, 1999: 103.; Scruton, 2007: 183.) vagy autokrácia (Bealey–Johnson, 1999: 23.), valamint az összefoglaló jellegű nem demokratikus rezsimek más szerzőknél is elterjedt fogalma helyett (lásd Brooker, 2014 és Przeworski, 2015: 53.) a későbbiekben bemutatott nemzetközi szakirodalom terminológiájának megfelelő szabad és nem szabad (valamint az átmeneti típusokra vonatkozólag a részben szabad) fogalmakat használjuk.

A nem szabad rezsimek általános jellemzője, hogy névlegesen fenntartanak egyes szabad intézményeket anélkül, hogy azok tényleges népszuverenitást vagy hatalommegosztást valósítanának meg (Skilling, 1952: 208.). Ilyen, a valóságban nem működő áldemokratikus intézmények helyett a tényleges döntéshozó és ellenőrző szervek rendszerint nem állami, nem intézményesült szereplők. A szocialista rezsimekben ilyen intézmény a pártapparátus és a párt legfelső vezetősége (Brooker, 2014: 150–151.). Az így fenntartott – Mezey (1991: 168.) által minimálisnak nevezett – törvényhozások szerepe szó szerint minimális: fő feladatuk a rezsimek legitimációjának erősítése (Schuler–Malesky, 2014: 682.). Munkájuk nélkülözi a spontaneitást, előre megrendezett és az állampárt által szorosan ellenőrzött (White, 1980: 247–248.).⁴ Ezzel élesen elkülönülnek a szabad rezsimektől, ahol az informális struktúrák szerepe sokkalta korlátozottabbnak tekinthető (Powell–Dalton–Strøm, 2015: 97.). Természetesen nem véletlen, hogy a szocialista rezsimek megőrizték a parlament intézményét.

⁴ Szerepük legjobban Kádár János elhíresült kijelentésével írható le, mely szerint „A parlament arra való, hogy törvényeket hozzon, s ne politizáljon. Arra ott van a párt” (Bihari, 2005: 392.).

A tömegek politikába való (korlátozott) bevonásának, a választópolgárokkal való kapcsolattartásnak, valamint az állampárt információgyűjtésének elősegítése is szerepelt feladataik között. Emellett részt vettek a területi és társadalmi csoportok integrációjában, az elitrekrutációban és a korábban már említett rezsimek legitimációjában, továbbá tájékoztató szerep is hárult rájuk (Nelson, 1982: 7–10.). Az olyan, szovjet katonai hódítással létrehozott szocialista rezsimek, mint a magyar, kimondottan rászorultak a legitimáció ilyen (Beetham, 1991: 180.), képvisleti szervek által megteremtett formájára (Ionescu, 1972: 41.). Ugyanakkor hangsúlyoznunk kell, hogy a legitimáció nem szabad (például szocialista) rezsimekben megtapasztható jellege és szerepe lényegesen eltér a szabad nyugati rezsimekben tapasztalhatóakétól.

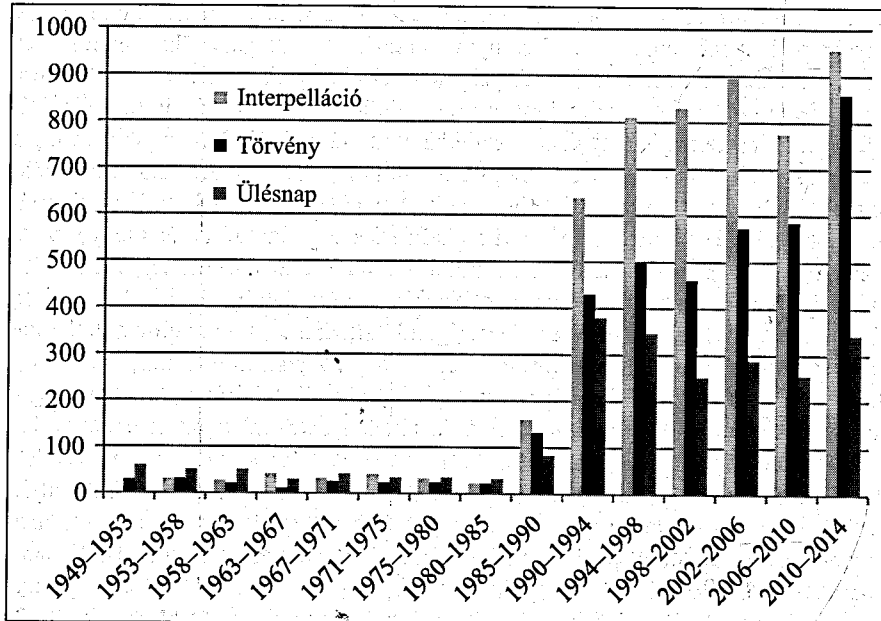
A szocialista rezsimek parlamentjei kialakításakor fontos szempont volt, hogy semmiféle fenyegetést ne jelenthessenek a fennálló berendezkedésre: megválasztásuk nem volt versengő, ténylegesen még az alkotmányok által megszabott szinten sem gyakoroltak ellenőrzést a kormányzat felett, viselkedésük az állampártnak alárendelt és rendkívüli módon passzív maradt. Ám a közpolitika-alkotásban minimális szinten, de részt vettek plenáris vitáikkal (noha nagyon eltérő vélemények nem hangozhattak el ott, a „viták” szerepe inkább a törvényjavaslatok méltatása volt), módosító javaslataikkal (melyeket nagyon ritkán nyújtottak be, és fogadtak el, lásd Kukorelli, 1989: 139. és 145.) és bizottságaikkal (melyek szerepe idővel több szocialista rezsimekben is nőtt) (White, 1982: 191–193.; Simon–Olson, 1980: 228.). Azonban a szocialista rezsimek törvényhozásai törvényalkotásban betöltött tényleges szerepének ennél mélyebb vizsgálata szétfeszítené kutatásunk kereteit, ezért attól el kell tekintenünk.

Mindezek a körülmények sem jelentik azt azonban, hogy ezek a rezsimek híján lettek volna akarataikat érvényesíteni megkísérlő érdekcsoportoknak, noha azok autonómiája, spontaneitása és nyilvánosságához való hozzáférése igen korlátozott maradt (Brooker, 2014: 156.). A parlamentek lehetővé tették érdekeik megfogalmazását és képviselőségét, valamint a hatalmon lévők finom bírálatát (Allmark, 2012: 185.). Mindez azt jelenti, hogy azért korlátozott önállósággal rendelkeztek ezen parlamentek képviselői is (Chee, 1976, 424.), a szocialista Magyarország jó példával szolgál erre: az úgynevezett kijárással (azaz a képviselő választókerülete érdekében kifejtett lobbijával). Ez a magatartás korlátozott megoldást jelent az úgynevezett „diktátordilemmára”, azaz arra a problémára, hogy a hatalom birtokosainak igen nehezebbé esik nem szabad rezsimekben a lakosságról megbízható információra szert tenniük (Malesky–Schuler, 2011: 492.), emellett a képviselő marxista–leninista elmélete értelmében a képviselők fő feladata az államérend képviselése volt, amit a különérdekek képviselése legfeljebb csak kiegészíthetett (Welsh, 1980: 279–280.).

Természetesen a szocialista rezsimek sem maradtak változatlanok. Magyarországon az utolsó nem versengő választások időpontja (1985) és a demokratikus átmenet kezdete (1988) között már kezdett a parlament aktívabbá válni, elsősorban a korábban már említett „spontán” jelöltek képviselővé választása miatt (Pesti, 2002: 165.). Miközben korábban ciklusonként az Országgyűlés néhány tucat törvénynél többet nem fogadott el, valamint az interpellációk száma sem haladta meg a ciklusonkénti

ötvenet (illetve a változásokra adható másik jó példaként 1949 és 1956 között egy se hangzott el), az 1985-ban megválasztott törvényhozás több, mint 100 törvényt fogadott el, emellett a ciklusban hasonló számú interpelláció hangzott el (1. ábra). Számuk aztán az 1990-es szabad választásoktól kezdődően még ezeknél is sokkal magasabb lett.

1. ábra. A törvények, az interpellációk és az ülésnapok száma ciklusonként (1949–2014)⁵



A szocialista rezsimek fontos célkitűzése volt, hogy a képviselőket „civilé” tegyék, vagy őket annak megtartsák (Kukorelli, 1989: 283.). A professzionális, teljes munkaidőben politizáló képviselő intézménye nem létezett a szocialista jogrendszerben, bár a parlament tagjai rendelkeztek bizonyos kiváltságokkal. Ennek a „de-professzionizációnak” a fő előnye a rezsim szempontjából az volt, hogy az amatőr, részmunkaidős képviselők sokkal kevésbé aktívak, mint az akár pártjuk által kiválasztott professzionális politikusok, így a törvényhozásra gyakorolt hatásuk is sokkal kisebb (Cohen, 1980: 200.; Malesky–Schuler, 2010: 494.). Épp ezért ezek a „tisztelteteli” képviselők rendszerint nem is kíséreltek meg komolyabb munkát végezni, amely eleve megakadályozta, hogy a törvényhozás az állampárt tényleges ellensúlya lehessen.

⁵ Forrás: <http://cap.tk.mta.hu/torveny>, <http://cap.tk.mta.hu/interpellacio>, https://library.hungaricana.hu/hu/collection/orszaggyulesi_dokumentumok/, Letöltés ideje 2018. 01. 21.

Az interpellációkra vonatkozó szabályozások Magyarországon 1949 és 2014 között

Az 1949–1990 közötti nem szabad és az 1990–2014 közötti időszak szabad törvényhozásai szerepkörükben gyökeresen eltérnek. Noha az 1949-es alkotmány az Országgyűlést az ország „legfelsőbb államhatalmi szerve”-ként határozta meg, tényleges önálló cselekvésre nem nyílt lehetősége (Romsics, 2011: 868.). Üléseire rendkívül ritkán került sor,⁶ amelyek a komolyabb vitákat nélkülözték, döntéseit jellemzően egyhangúlag hozta meg.

Ugyanakkor mindez nem jelentette azt, hogy a hosszú nyúlt szünetekben nem zajlott volna Magyarországon törvényalkotás. A magyar intézmények, hasonlóan Közép-Európa szocialista országainak szovjet mintára szabályozott helyi és országos választott testületeihez (tanácsok és parlamentek), általában nem teljes létszámmal működtek (Skilling, 1952: 210.). Az ügyeket jellemzően egy tagjaikból választott végrehajtó bizottság vagy elnöki tanács vitte (Little, 1980: 235.) A többi állami intézményhez hasonlóan felette is az állampárt ellenőrzése érvényesült (Bihari, 2005: 96.). Az ellenzék működésének szigorú korlátozása (Schöpflin, 1979: 142.) 1989-ig még a választásokon való elindulásukat is ellehetetlenítette, nemhogy a törvényhozás munkájába való bekapcsolódásukat.

A rendszerváltás ellenben amellott, hogy az Országgyűlés névlegesen kiemelt szerepét az Alkotmányban megszüntette, jelentőségét óriási mértékben megnövelte. Már 1987 után meredeken emelkedett aktivitása csupán annak köszönhetően, hogy az Alkotmány módosítása korlátozta az Elnöki Tanács szerepét: ülősszáma éves szinten megnégyszereződött. Ehhez hozzájárult még az állampárt felbomlása, majd megszűnése is, mely megszüntette a kormány és a törvényhozás feletti pártellenőrzést (Bihari, 2004: 392–393.).

Az 1990-es választások után már ténylegesen is működni képes közjogi rendszerben az Országgyűlés jelentősége kulcsfontosságúvá vált, noha működését ténylegesen a többi parlamentáris rendszerhez hasonlóan a frakciófegyelemmel szigorúan fogott kormánypártok dominálták (Körösenyi–Tóth–Török, 2007: 110.). Ülősei sokkal gyakoribbakká váltak (éves átlagos ülősszáma az utolsó pártállami időszaknak majd háromszorosára emelkedett. Azzal, hogy valóban versengő választásokon választják meg tagjait, lehetővé vált, hogy ellenőrző szerepét az ellenzék gyakorolni tudja, immár a törvényhozás falai között is.

Ennek az ellenőrző szerepnek az egyik legkézenfekvőbb eszköze a parlamenti kérdés (Martin–Vanberg, 2014: 440.). Az interpelláció a magyar parlamenti működésben, jelentőségét tekintve, a parlamenti kérdések különböző típusai közül kiemelkedik. Az interpelláció intézménye nem egyedülálló a magyar parlamenti jogban: különböző konkrét szabályozással, de hasonló jelleggel (a kérdésfelvetést valamiféle vita követi, majd az interpellált miniszter vagy a kormány felelősségéről a plénum

⁶ Az Országgyűlés 1949 és 1987 között évente átlagosan 9 ülést tartott. Az 1987. évi X. törvénnyel, amely jelentősen korlátozta az Elnöki Tanács jogkörét, ez a szám 28-ra emelkedett. A rendszerváltás után évente átlagosan 75 alkalommal tartottak plenáris ülést.

szavaz) és azonos néven számos nyugat-európai országban is megtalálható (lásd: Wiberg, 1995: 186. és 188.).

Az interpelláció jellemzően az ellenzék eszköze a kormány felelősségre vonására, épp ezért érdekes a parlamenti ellenzékkel nem rendelkező rezsimekben betöltött szerepének vizsgálata. Az interpellációkra vonatkozó házszabályi rendelkezésekben a vizsgált időszakban meglepően ritkán észlelhetünk változásokat. Az interpelláció intézményi gyökerei a XVIII. század végére vezethetők vissza, majd kimondatlanul 1848-tól, explicit módon 1868-tól került be a Házszabályba (Palasik 2017: 171.). Ennek a hagyománynak a névleges fenntartását jelezte, hogy az 1950-es új házszabály is tartalmazta az interpelláció lehetőségét, noha jól láthatóan kiüresítve azt.

Részletes szabályokat a jogszabály nem tartalmazott (például nem derül ki belőle, mikor kell benyújtani az interpellációt, mikor kerül sor az elhangzására, hogyan történik pontosan a válaszadás), valamint nem szerepelt az Országgyűlés lehetőségei között a miniszteri válasz elutasítása (csupán napirendre tűzni lehetett azt). Ami fontos, hogy ekkor is megmaradt a miniszter válaszadási kötelessége, a képviselői viszontválasz joga, illetve a plénum miniszteri válaszról szóló szavazása. Ezek az 1956-os házszabályreform valamelyest módosított: az interpellálható intézmények körét kibővítette a korábbi Minisztertanácsról és tagjairól a Népköztársaság Elnöki Tanácsára (az Országgyűlés tagjai közül választott kollektív államfőre) és a legfőbb ügyészre. Emellett több szabályt konkretizált: a betérjesztést és az elhangzást, illetve a válaszadás módját.

A következő, interpellációkat is érintő módosítás 1967-ben következett be, amely lehetővé tette az államtitkárok interpellálását, valamint az el nem fogadott miniszteri válaszokat immár az országgyűlési bizottságokkal tárgyalta meg. A hatalommegosztás elvének tagadását jelezte az 1972-es módosítás, amely lehetővé tette a Legfelsőbb Bíróság elnökének interpellálását. A 1985-ös választások után, amelynek eredményeként néhány „spontán képviselőjelölt” is mandátumot nyert, a törvényhozás kezdett autonómban viselkedni (például korábban példátlan módon 1988. november 26-án egy törvényerejű rendeletet az Országgyűlés megvétőzött), így 1986-ban az interpellációs jog szigorításra került. A korábbi 24 óra helyett az ülés előtt három nappal kellett az interpelláció kérdését és tartalmát benyújtani, valamint a feltehető kérdések köre az interpellált hatáskörébe tartozó törvénytelenségekre, törvényes eljárások elmaradására, valamint a nem hatékony törvényekre szűkült. Ez utóbbi szigorítást 1989-ben hatályon kívül helyezték.⁷

A rendszerváltás részeként kiépülő hatalommegosztás jegyében 1990-től az interpellálhatók köre a Minisztertanácsra, annak tagjaira, illetve a legfőbb ügyészre szűkült (a kormány elnevezés a Házszabályban érdekes módon csak 1994-től jelent meg, míg az Alkotmányban már négy évvel korábban ez szerepelt). Az 1994-es módosítás mellett, hogy immár négy nappal korábbi benyújtást követelt meg, részletesen szabályozta az interpelláció elhangzási körülményeit, az interpellálásra fenntartott időkeretet, az interpellált személyek helyettesíthetőségét, valamint az elutasított interpellációs válaszok miatt készült bizottsági jelentéseket. Az 1997-es

módosítás garantálta, hogy a frakciókhoz nem tartozó képviselők is elmondhassák benyújtott interpellációik egy részét, valamint a válaszadási és viszontválaszadási időt kis mértékben rövidítette. Az interpellációs jog vizsgált időszakunkon belüli utolsó (szűkítő) módosítására 2010-ben és 2012-ben került sor. Előbbi év végén egy alkotmánymódosítással egyrészt megszűnt a legfőbb ügyész interpellálhatósága, másrészt utóbbi évben pedig a Házszabály változásával a független interpellációs jogának garanciája.⁸

Az interpellációk tényleges szerepét vizsgálva megállapíthatjuk, hogy szemben a Szovjetunióval, ahol az interpelláció nem vált a törvényhozási munka számottevő részévé (1938 és 1980 között összesen nyolc interpelláció hangzott el a Legfelső Szovjetben, többségük 1954 és 1966 között), Magyarországon ez az intézmény a szocialista rezsimben is megőrizhetett valamennyit szerepéből (White, 1980: 255.). Ez még úgy is igaz, hogy 1949 és 1956 között egyetlen interpellációt sem nyújtottak be, noha nem egy esetben hivatkoztak az Országgyűlésben is a képviselők erős interpellációs jogára.⁹ Természetesen az interpellációk szövegeit előre meg kellett írniuk a képviselőknek, és azokat előzetesen be kellett mutassák különböző állami- és pártszerveknek (Horváth, 2003: 476.). Az interpellációk szerepe elvileg nem csak a végrehajtó hatalom ellenőrzésére terjedt ki: a hatalmi ágak egysége miatt névlegesen a kollektív államfő, a kormányzat és az igazságszolgáltatás is felelős volt a törvényhozásnak (Kukorelli, 1989: 168–169.).

Miközben a szocialista rezsim történetét kettémetszi az 1956-os forradalom, a hatalmi berendezkedés felépítésére ez kevésbé hatott (Bihari, 2005: 257.). Noha a totalitertől autoriterté váló rezsimben bekövetkező változás jelentőségét más területeken nem szabad lebecsülni (lásd Szabó, 1999: 230–235.), a változások nem érintették az Országgyűlés szerepét és funkcióját. Lényegi változások az 1985–1990-es ciklusban következtek be. Ez volt az első olyan Országgyűlés 1947 óta, amelynek tagjait az országos listán megválasztott képviselők kivételével kötelezően egynél több jelölt közül választották ki (Kukorelli, 1988: 10.). Ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a képviselők elsöprő többsége szorosan kötődött az állampárthoz, így valódi plurális parlamentről ebben a ciklusban sem beszélhetünk (hasonlóan az elvileg többpárti 1949–1953-as Országgyűléshez, amelyben a mandátumok nagyjából 30%-át elvileg önálló, társutas pártok jelöltjeinek tartották fenn, lásd Palasik, 2017: 431.).

Az interpellációk szerepe természetesen a szocialista rezsimben nem egyezhetett meg teljes mértékben a szabad berendezkedésű államokban észlelhetőkével. Fő feladatuk 1949 és 1990 között a helyi érdekek képviselete, valamint a bürokratikus végrehajtás hibáira való figyelemfelhívás volt (Kukorelli, 1989: 177–178.). Ennek értelmében funkciójuk eltért a szabad rezsimek kapcsán leírtaktól (lásd Wiberg–Kou, 1994: 30–31., idézi: Wiberg, 1995: 181.). Ugyanakkor néhány szerepkörük (információkérés, cselekvésre bírás, választópolgárok érdekeinek képviselete) csökkenő szinten, egyes kérdéskörökre szűkítve, de jelen volt.

⁸ Az 1990 utáni időszak házszabályait az 1/1989 (I. 24.), a 31/1990 (III. 25.), a 6/1994. (IX. 30.) és a 10/2014. (II. 24.) országgyűlési határozat (amelyek közül a vizsgált időszakunk után lépett hatályba), valamint a 2012. évi XXXVI. törvény szabályozta.

⁹ Lásd: Országgyűlési Napló, 1949. június 8.

⁷ Az 1990 előtti házszabályok szövegeit lásd: https://library.hungaricana.hu/hu/collection/ogyk_hazszabaly/, Letöltés ideje 2018. 01. 21.

Az interpelláció legfontosabb funkciója (a kormányzat elszámoltatása) legalább a kevésbé fontos kérdésekben fennmaradt, így nem csak nevében azonos intézményről beszélhetünk, szerepe a szabad rezsimekben tapaszthatóakéval összehasonlítható. Viszont nem igazán érvényesültek az interpelláció magyarázatkérő, a minisztereket kellemetlen helyzetbe hozni kívánó, a kormányt obstruáló vagy épp kompromisszumra kényszeríteni vágyó funkciói. A napirend gyors alakítására a ritkán ülésező Országgyűlés nem volt alkalmas, arra a rezsim más eszközöket volt kénytelen használni inkább.

Mivel a képviselők személyének jelentősége korlátozott volt, ezért aztán személyes nyilvánosság vagy szakpolitikusi hírnév szerzésére is alig törekedtek (ez alól kivételt jelentettek az 1985-ben megválasztott „spontán” képviselők: „ez a gyerek vagy provokátor, vagy hülye”, mondta állítólag Kádár János Király Zoltán aktív képviselői tevékenységéről, lásd Elek, 2009: 170–177.). Az ellenzékiek hiánya együtt járt az interpelláció integratív szerepének hiányával. Ugyanakkor az interpelláció a szocialista rezsimben is alkalmas volt a drámai helyzet és az izgalom elemeinek megteremtésére, noha szemben a későbbiekkel, azt nem autonóm módon tevékenykedő képviselők vagy képviselőcsoportok végezték el, hanem az ülések pontos forgatókönyvét megtervező állampárti tisztségviselők.

Az interpellációk funkciójában fellelhető hasonlóságok a szabad és nem szabad rezsimekben így tehát alátámasztják, hogy nem csak nevében azonos intézményről beszélhetünk, összehasonlító vizsgálatuk ezért elfogadható. (Az interpellációk 1990 utáni magyarországi szerepéről részletesebben lásd még Sebők–Molnár–Kubik, 2017.) Ezeknek a következtetésnek összegzését az 1. táblázat tartalmazza.

1. táblázat. Az interpellációk Wiberg és Korua által megfogalmazott funkcióinak érvényesülése szabad és nem szabad (szocialista) rezsimekben

Az interpelláció funkciója	Szabad rezsimben	Nem szabad (szocialista) rezsimben
Információkérés	bármely ügyben információkérés	egyes helyi ügyekben információkérés
Cselekvésre bírás	bármely ügyben cselekvésre bírás	egyes bürokratikus problémák megoldására bírás
Személyes nyilvánosságra szertétel	képviselői egyéni reputáció javítása céljából	nincs jelentősége a képviselőknek
Magyarázat kérése	bármely ügyben magyarázat kérése	nem jellemző
Minisztert a hatáskörébe tartozó vitás ügyek felvetésével kellemetlen helyzetbe hozni	ellenzék kedvelt eszköze	nem jellemző
Miniszter támadása bonyolult politikai helyzetben	ellenzék kedvelt eszköze	nem jellemző

Az interpelláció funkciója	Szabad rezsimben	Nem szabad (szocialista) rezsimben
Új témák gyors napirendre emelése	kormányoldal és ellenzék is alkalmazza	nem jellemző
Érdeklődés mutatása a választók felé	képviselői egyéni reputáció javítása céljából	helyi érdekek képvisellete céljából
Részterületeken hírnév kialakítása	képviselői egyéni reputáció javítása céljából	nincs jelentősége a képviselőknek
Kormány kompromisszumra kényszerítése	ellenzék kedvelt eszköze	nem jellemző
Késleltetni a kormányzat cselekvését, amíg más események hatása beérik	ellenzék kedvelt eszköze, de alkalmazását a Házzsabály korlátozza	nem jellemző
Felmutatni a kormányzat hibáit	bármely ügyben felmutatni a hibákat	felmutatni a bürokratikus végrehajtás hibáit
Ellenzéki csoport egységét erősíteni a kormányzat cselekvésre kényszerítésével	főleg gyenge belső kohéziójú ellenzéki párt esetében	nincsenek ellenzéki csoportok
Izgalom és dráma elemeit megteremteni	egyének és csoportok, kormányoldal és ellenzék párhuzamosan és összefonódva végzi	kormányzat által előre megrendezett parlamenti ülések

Módszertan

A fentiekből kiderült tehát, hogy a megszakított egyensúly mértékére megfogalmazott hipotéziseket alkalmazzuk a magyarországi parlamenti kérdések vizsgálatánál. Kiderült emellett, hogy az interpelláció és tágabban a parlamenti kérdés a közpolitikai ciklus igen korai szakaszához tartozik. Épp ezért még rendkívül közel áll a társadalmi-gazdasági környezet normáeloszlást mutató változásaihoz. Ennek következtében, szemben a közpolitikai ciklus végén elhelyezkedő költségvetéseket vizsgáló korábbi tanulmányokkal, nem érdemes a hatékonyan tevékenykedő képviselőknél magasszintű megszakítottságot feltételeznünk. Ellenben: épp, hogy arra számíthatunk, a hatékonyabban működő képviselő esetében az interpellációk napirendjében bekövetkező változások eloszlásának dinamikája a normáeloszláshoz áll közelebb. Ezek alapján két versengő hipotézist fogalmazunk meg:

H1: a nem szabad időszak interpellációi esetében a normáeloszláshoz közelebb álló kisebb megszakítottság figyelhető meg, mint a szabad időszakok esetében (intézményi hatékonyság)

H2: a nem szabad időszak interpellációi esetében a normáeloszlástól távolabb álló nagyobb megszakítottság figyelhető meg, mint a szabad időszakok esetében (információs előny)

Ezek tesztelésére Baumgartner és társai (2009) módszertanát alkalmaztuk, azaz megvizsgáltuk, ciklusonként hogyan változott az egyes közpolitikai témakörök interpellációk közötti aránya. A változások mértékét relatíve mértük az eredeti napirendi jelenlétük függvényében a $\left(\frac{x_t}{x_{t-1}} - 1\right)$ műveletet felhasználva,¹⁰ ahol x_t az adott közpolitikai terület interpellációkon belüli arányát jelzi az adott ciklusban, míg a x_{t-1} ugyanezt a megelőző parlamenti ciklusban.¹¹ Azért kellett kivonnunk az 1-et, hogy az adott közpolitikai terület napirendi jelenlétének változatlansága esetén a kapott érték 0 legyen. Az egyedi változások eloszlásainak vizsgálata képezte kutatásunk következő lépését. Hisztogramon ábrázoltuk őket, valamint kiszámítottuk a CAP-kutatások során rendszerint alkalmazott LK-értéküket (részletesebben lásd Breunig, 2006 és Baumgartner és munkatársai, 2017). Ezeket az értékeket fogjuk a szabad és nem szabad időszakokra bontva összehasonlítani. Az LK-érték segítségével megvizsgálhatjuk, hogy a változások mértékének eloszlása mennyire áll közel a normáeloszláshoz, mivel a magasabb értékei csúcsosabb, ferdébb, valamint a közepes mértékű változások esetében alacsonyabb elemszámot tartalmazó eloszlást jelentenek.

Az interpellációk közpolitikai témaköreinek meghatározására a CAP közpolitikai kódkönyvének főtematikáit használjuk fel. Ezek a kódok egyértelműek, egymást kölcsönösen kizáróak és minden lehetséges közpolitikai témakört lefednek, azaz egy interpellációhoz csak és kizárólag egy kód rendelhető. Amennyiben egy interpelláció több közpolitikai területet érint, az kutatói döntés alapján a leghangsúlyosabb terület kódját kapja. Több azonos súlyú közpolitikai terület esetében az elsőként felbukkanóhoz kódoljuk a szöveget. A kódkönyv 21 különböző főtematikát különböztet meg. Noha a kódkönyv az 1990 utáni magyar viszonyokhoz lett kialakítva, kódolás közben kiderült, hogy felülvizsgálata nem indokolt: az összes interpelláció közpolitikai tartalma értelmezhető segítségével. A kódokat dupla vak kézi kódolással osztottuk ki, minden interpelláció esetében egyet-egyét. A kódolás az Országgyűlési Naplóban elérhető interpellációs szövegek alapján történt, és kizárólag az elhangzott interpellációkra terjedt ki.

A közpolitikai változások vizsgálati egységeként a két rezsimit alkalmaztuk. A rezsimeken belüli változásokat, hasonlóan a többi CAP-kutatáshoz, országgyűlési ciklusonkénti bontásban számítottuk ki, melyhez minden interpelláció esetében megjelöltük az elhangzás ciklusát. A ciklusok kezdetét a választások utáni Országgyűlés első ülésnapjától számítjuk. Ez alapján 1949 és 2014 között tizenöt ciklust kapunk, kilencet 1949 és 1990, hatot pedig 1990 és 2014 között. Ezek közül az 1949–1953-as ciklus kivételével mindegyikben elhangzott interpelláció.

A Comparative Agendas Project nem szabad rezsimekre irányuló újabb kutatásai alapvetően a nem szabad, részben szabad és szabad rezsimtípusokat különböztetik meg, így az összehasonlíthatóság érdekében nekünk is egy ilyen hármas felosztásban érdemes vizsgálnunk a különböző magyar rezsimeket.

A szabadság (jelen értelmében a demokrácia) fogalmának definiálására több szerző is vállalkozott. Az alábbiakban a demokrácia minimalista koncepciójához folyamodunk. Ennek teoretikusai a demokráciát olyan rezsimként határozzák meg, amelyben az uralmon lévő személyeket választások révén jelölik ki (Schumpeter), valamint a kormányzat vérontás nélkül leváltható (Popper). Emellett a megközelítés mellett a szerzők fő érve az, hogy a demokrácia lényege épp ezekben áll, valamint az, hogy amennyiben különböző szubsztantív feltételek meghatározásába kezdünk, nem kerülhetjük el a normativitást, az értékítéleteket, valamint feltétellistánk is parttalanává válik (Przeworski, 2003:12.).¹²

Az 1949–1988 közötti szocialista rezsimek alapján nem szabad (nem demokratikus) rezsimek voltak: a kormányzat békés leváltására nem volt lehetőség, mivel a választásokon kimondottan ellenzéki jelöltek nem vehettek részt, pártönkívüliek is csupán a Népfront programjának elfogadásával. Ugyan a demokratikus alkotmány elfogadására 1989-ben került sor, azonban csak az év tizedik hónapjának végén, így az esztendő döntő szakasza szintén a nem szabad rezsimekhez sorolható. A teljesen szabad csoportba a rendszerváltás után létrejött rezsimek sorolhatjuk be. Ennek kezdő évében, 1990-ben március–április hónapokban került sor a rezsimek első parlamentjének megválasztására, így az év döntő szakaszában szabad rezsimek beszélhetünk, hasonlóan a későbbi, teljes évekhez. Ez alapján részben szabad időszak a vizsgálatunk idején nem volt Magyarországon.

Több kutatóintézet is készít rezsimesorolásokat szabadságuk foka alapján. A Freedom House 1972-től publikálja erre vonatkozó jelentéseit. Ez alapján Magyarország 1972 és 1983 között a nem szabad, 1984 és 1989 között a részben szabad, 1990 és 2014 között pedig a szabad kategóriába sorolható. Ez az előbbtől annyiban tér el, hogy az 1985–1990-es ciklust a részben szabad csoportba helyezi.¹³ A V-Dem adatai a teljes időszakra rendelkezésünkre állnak (Pemstein és társai, 2017; Coppedge és társai, 2017a; Coppedge és társai, 2017b). Ezek az 1949–1952, 1956–1988 közötti időszakot az autokratikus, az 1953–1955 közöttit az ellentmondásos, az 1989-es évet a minimálisan demokratikus, míg az 1990–2014 közötti időszakot a demokratikus csoportba sorolja. Ez az 1953–1958-as, valamint az 1985–1990-es ciklust érintené. Ugyanakkor látható, hogy utóbbiból egyetlen évet, így átkategorizálása a részben szabad csoportba nem indokolható. Bonyolultabb a helyzet az 1953–1958-as ciklussal, amelynek pontosan fele-fele helyezkedik el az elnyomó és a középső tartományban. Nem szabad állapotban hagyása azért indokolt, mivel az átmeneti tartomány az elnyomó rezsimekhez közelebbi részén helyezkedik el, ráadásul az első interpellációk elhangzási éve (1956) már az újabb autokratikus periódusra esik. A Polity IV a negyedik lehetséges besorolási mód (Marshall–Gurr–Jagers, 2016). Az 1949–1955, valamint az 1957–1987 közötti időszakot az elfojtott, az 1988-as évet az elnyomott kategóriába sorolja, illetve az 1956-os megszakítás is a külföldi beavatkozás szintén

¹⁰ Ennek oka, hogy nem mindegy, hogy egy 5%-os aránybeli változás egy, amúgy az interpellációk 40%-át kitevő közpolitikai terület esetében következett be, vagy pedig egy 7%-os részesedésű, kisebb figyelmet kapó területen.

¹¹ Azokat az eseteket, ahol nullával kellett volna osztani, kihagytuk.

¹² Mivel a rezsimekváltozások nem naptári évek szerinti bontásban zajlanak, szólnunk kell az átmeneti időszakok besorolásáról. Ezeket a rendszerváltó periódusokat mindig abba a rezsimekbe soroljuk be, amelybe az év leghosszabb szakaszában tartoztak.

¹³ Lásd: <https://freedomhouse.org/report-types/freedom-world>, Letöltés ideje: 2018. 01. 21.

elnyomó kategóriájába tartozik. Az 1989-es év ennél az intézetnél is a középső kategóriába sorolható: átmeneti címkét kap. Az 1990 és 2014 közötti időszakot a Polity IV is versengőnek tekinti. Ez az eltérés egyedül az 1985–1990-es ciklust érintené annak utolsó éve miatt, azonban átsorolása a korábbiakhoz hasonlóan nem indokolt.

Összegezve megállapíthatjuk, hogy eredeti felvetésünket, amely alapján az 1949–1990 közötti időszakot a nem szabad, az 1990–2014 közöttit pedig a szabad kategóriába soroljuk, többnyire alátámasztották a különböző demokrácia-indexek. Az egyetlen alternatív besorolás a Freedom House-é lehet, ez alapján az 1985–1990-es periódus részben szabadnak tekinthető. Mivel ez az egy ciklus önmagában kevés a változás dinamikájának mérésére, alternatív kategorizálásként hipotéziseinket ezen ciklus adatait kizárva is leteszteljük.

Eredmények

Az interpellációk száma az 1949–1990 közötti időszakban 387 (ebből 160 a 1985–1990 közötti), míg az 1990–2014 közöttiben 4906 (2. táblázat). Láthatjuk tehát a korábbiakban bemutatottaknak megfelelően, hogy az interpellációk száma a demokratikus fordulat után meredeken megemelkedett. A rendszerváltás után ciklusonkénti átlagos számuk majdnem hússzorosára nőtt. Mivel a különböző részterületek arányának változásait vizsgáljuk, és mivel még az 1949–1985 közötti időszakban is elégséges számú interpelláció hangzott el, hogy ezeket az arányokat értelmezni tudjuk, ezért vizsgálatunk szempontjából nem jelent problémát az interpellációk sokkal alacsonyabb száma a nem szabad periódusban. A szórás az 1953–1985 és az 1990–2014 közötti időszakokban viszonylag alacsony. A szocialista rezsिम parlamentje két kiugró eredményű ciklussal keretezetten működött: míg az 1949–1953-as ciklusban nem hangzott el interpelláció, az 1985–1990-esben ellenben kiugróan magas számban hangzottak el. Amennyiben ezeket a ciklusokat figyelmen kívül hagyjuk, még élesebben kirajzolódnak a nem szabad és szabad rezsimek közötti különbségek. A Freedom House alternatív rezsimbesorolása szintén indokolhatja a szűkítést.

2. táblázat. Az interpellációk leíró főbb adatai

	1949–1990	1990–2014	1949–1985	1953–1985	összesen
Elemzés	387	4906	227	227	5293
Átlag	43	812	28	32	353
Minimum	0	637	0	23	0
Maximum	160	957	42	42	957

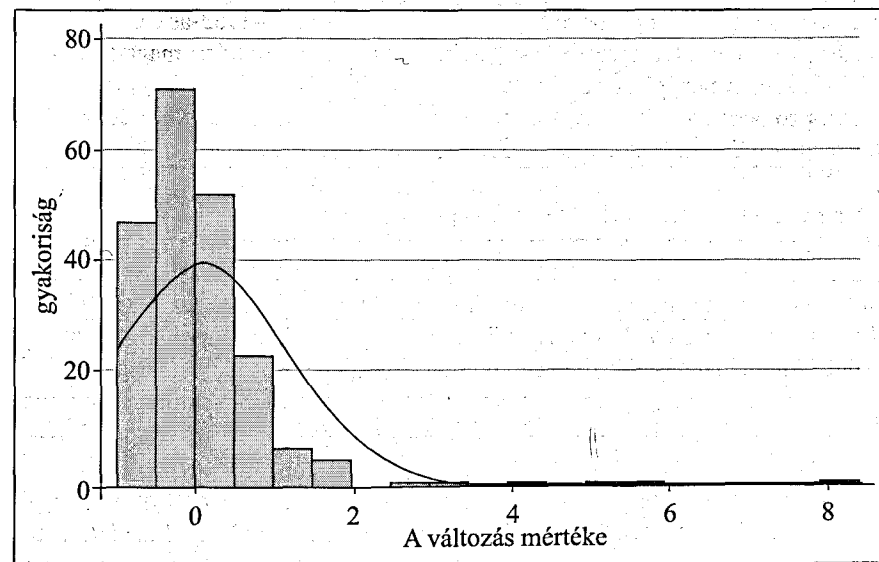
A változások mértékét vizsgálva (3. táblázat) láthatjuk, hogy a teljes vizsgált időszakban ciklusonként átlagosan 8%-kal változott az egyes közpolitikai területek részesedésnek aránya az interpellációk között. Ettől nem tér el lényegesen sem az

1949–1990, sem az 1990–2014 közötti időszak, ugyanakkor az alternatív rezsimbesorolást alkalmazva láthatjuk, hogy a vitathatatlanul nem szabad időszakban a változások mértéke ennél magasabb, 13%-os volt. Az értékek mediánjaiban komolyabb eltérések figyelhetők meg. Ennek oka, hogy a sokkal kevesebb interpelláció miatt gyakrabban fordult elő 1990 előtt az, hogy egy-egy ciklusban egyáltalán nem született bizonyos közpolitikai témakörökre reagáló interpelláció, így ott a csökkenés 100%-os volt. Ugyanakkor minden lehetséges csoportosítás szerinti időszakban volt arra példa, hogy egy témakör nem bukkan fel egy egész cikluson át sem. Azt is láthatjuk, hogy az 1990 előtti kiugróan nagy mértékű átrendeződések (819%-os aránynövekedési maximummal) helyett sokkal mérsékeltabb változásokat láthatunk (164%-os maximális aránynövekedéssel).

3. táblázat. A közpolitikai területek arányai változásának leíró főbb adatai

	1949–1990	1990–2014	1949–1985	1949–2014
Elemzés	87	122	76	209
Átlag	0,07	0,08	0,13	0,08
Medián	–0,28	0,00	–0,21	–0,12
Minimum	–1	–1	–1	–1
Maximum	8,19	1,64	8,19	8,19
Szórás	1,53	0,52	1,61	1,06
LK-érték	0,33	0,14	0,32	0,31

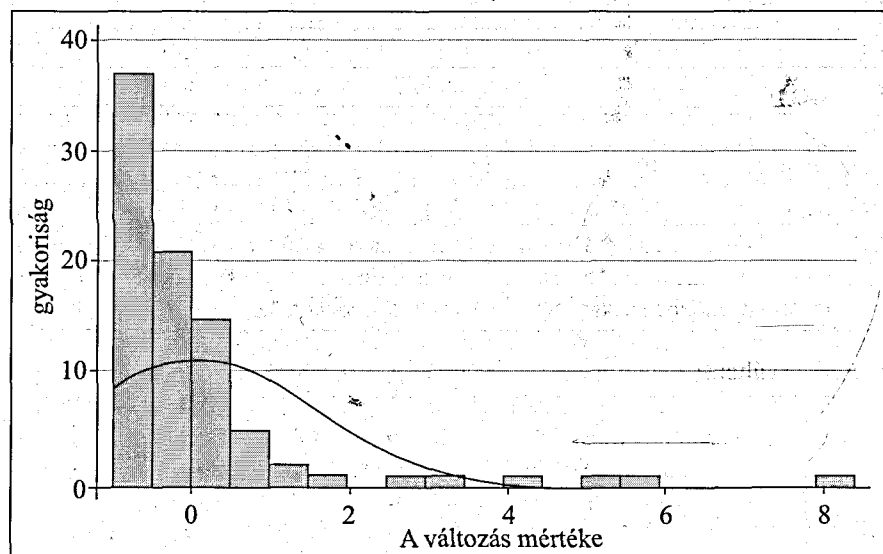
2. ábra. A változások mértékeinek eloszlása (1949–2014)



A teljes vizsgált időszakot egyben tekintve (2. ábra) láthatjuk, hogy a leptokurtikus eloszlás világosan jelentkezik: az alacsony és a magas értékek aránya messze meghaladja a normáeloszlás esetében várható szintet. Az eloszlás ferde, a legtöbb érték 50-50%-os növekedésen és csökkenésen belül esik. Mint a 3. táblázatból kiderül, LK-értéke 0,31, ami magasabb a normáeloszlásnál (amelyet minden ábrán folytonos vonallal jelölünk) tapasztalható 0,12-nél, azaz a megszakított egyensúly, a szakirodalom állításaival összhangban, fennáll.

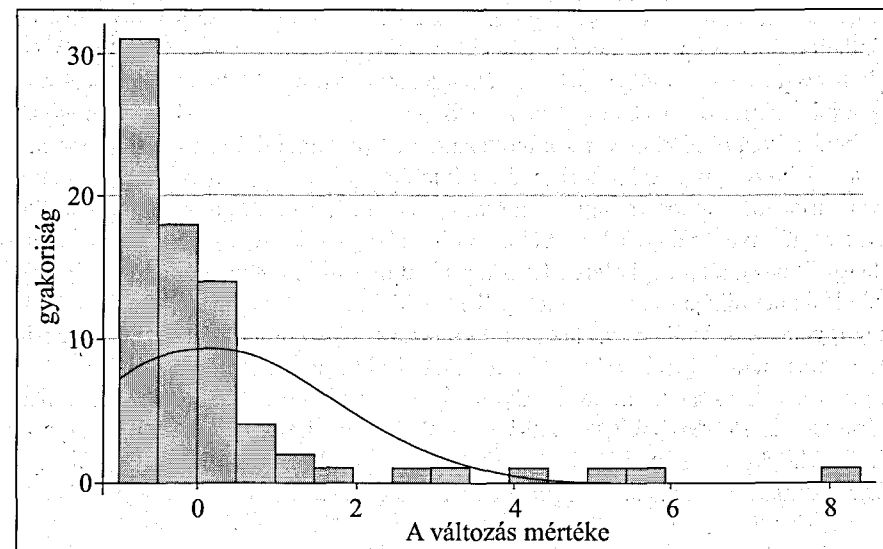
Ugyanakkor kutatási kérdésünk megválaszolásához ezt ketté kell bontanunk a fentebb már bemutatott szabad és nem szabad periódusra. Utóbbit vizsgálva (3. ábra) az előzőre nagyon emlékeztető eloszlást kapunk. A kismértékű változások aránya újfent sokkal magasabb a normáeloszlásnál tapasztalhatókénál, hasonlóan a kiemelkedően nagymértékű változásokéhoz. Ezzel szemben a közepes tartomány kiürülése szembe ötlő. Az LK-érték hajszálnyival magasabb a korábinál is (0,33).

3. ábra. A változások mértékeinek eloszlása (1949–1990)



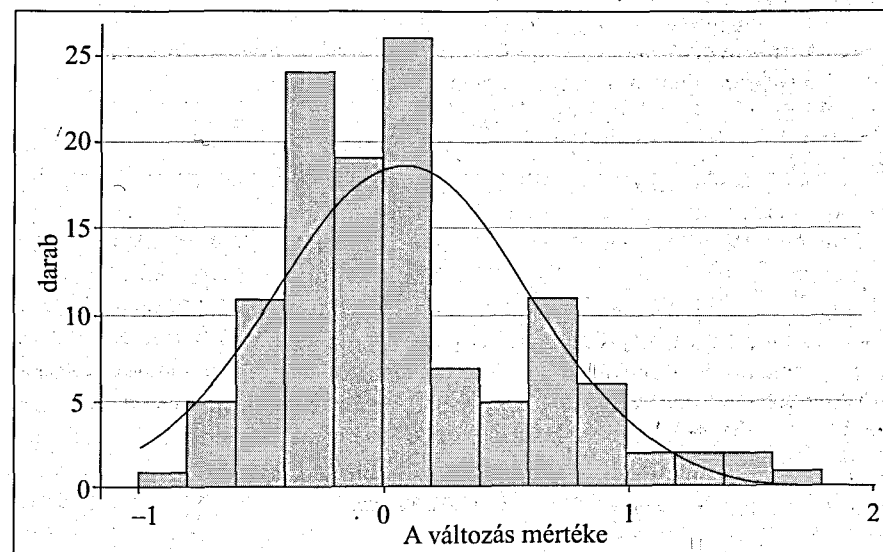
Amennyiben az alternatív besoroláshoz fordulunk (4. ábra), és az 1985–1990-es ciklust részben szabadnak tekintve kihagyjuk a nem szabad csoportból, rendkívül hasonló eredményre jutunk; csak elemszámunk lesz kisebb. A nagyon kismértékű és nagyon nagymértékű átrendeződések aránya itt is magasabb a normáeloszlásnál várhatóénál, miközben a közepes mértékű változásoké jelentősen alacsonyabb. Az LK-érték a korábbiakra rendkívüli mértékben hasonló 0,32-es szintet éri el.

4. ábra. A változások mértékeinek eloszlása (1949–1985)



Külön vizsgálva a szabad periódust (5. ábra) a korábbiaktól lényegesen különböző eloszlást láthatunk. Egyrészt az eloszlás sokkal jobban emlékeztet a normáeloszlásra, az LK-érték csak 0,14, amely szinte megegyezik a normáeloszlás esetén kapható 0,12-vel. Másrészt a megszakítottság nagyon alacsony fokát jelzi, hogy a közepes mértékű változások aránya a normáeloszlás esetében várhatóénál kicsit alacsonyabb, miközben a kisebbeké, valamint a nagyobbaké alig magasabb.

5. ábra. A változások mértékeinek eloszlása (1990–2014)



A fenti eredményeket összevetve immár meg tudjuk válaszolni hipotéziseinket. Az LK-érték, így a megszakítottság is magasabbnak bizonyult a nem szabad időszak mindkét módon meghatározott tartama alatt, mint a szabad periódusban. Így aztán el kell vessük az intézményi hatékonyságra vonatkozó hipotézisünket (H1), és el kell fogadjuk az információs előnyre vonatkozót (H2). Ezek szerint (legalábbis a magyar esetben) a közpolitikai ciklus korábbi szintjén, a parlamenti kérdéseknél is megfigyelhető, hogy a megszakítottság mértékét jobban fokozza a nem szabad rezsimekben az információkhoz való gyengébb hozzáférési képesség, mint amennyire csökkenti a különvélemények könnyebb elfojthatósága miatti gyors változtatásokat lehetővé tevő intézményi előny. Azaz a szabad rezsim interpellációi napirendjének alakulási dinamikája sokkal közelebb áll a társadalmi-gazdasági változások esetében megfigyelhető normáeloszláshoz, mint a nem szabad rezsimek. A nem szabad rezsimek információgyűjtési problémái már a képviselők szintjén is jelentkeznek. Ezek az eredmények azonban, fontos felhívni a figyelmet, nem hasonlíthatók össze teljes mértékben a korábbi, hasonló CAP-kutatásokkal. Ennek oka, hogy azok a közpolitikai ciklus későbbi szintjeire irányultak, így a korábban bemutatott intézményi súrlódás miatt természetesen lényegesen magasabb LK-értékeket kaptak.

Következtetések

A fentiekben a megszakított egyensúly jelenségét egy új adatbázistípus, az interpellációk rezsimeket összehasonlító vizsgálatára használtuk. Áttekintettük a megszakított egyensúly elméletének nem szabad rezsimekre történő alkalmazását, majd a parlamentek szerepét a nem szabad rezsimekben. A konkrét magyar példa áttekintésekor világossá vált, hogy funkciójában is hasonlóságot mutat az interpelláció 1949–1990 közötti intézménye az azt megelőző, valamint az azt követő időszakéhoz, nem csupán nevében, így összehasonlító vizsgálata elfogadhatónak tekinthető.

A vizsgálatot elvégezve szembesültünk a szabad és nem szabad rezsimek elkülönítésének problémáival, amelyek ugyanakkor szerencsénkre igen kis mértékben érintik a vizsgált időszakot. Fontos ugyanakkor kiemelni, hogy mindkét lehetséges periodizáció azonos eredményre vezetett. Vizsgálatunk eredménye segített megerősíteni a megszakított egyensúlyra vonatkozó elméletet a közpolitikai ciklus egy új szintje (interpelláció) kapcsán. Újra bizonyítást nyert, hogy a megszakított egyensúly mértéke magasabb a nem szabad rezsimekben, mint a szabadokban, míg utóbbiak esetében a parlamenti kérdések napirendjének változása során megfigyelhető dinamikák sokkal jobban alkalmazkodnak a társadalmi-gazdasági környezet változásaihoz, mint a nem szabad rezsimekben.

Ugyanakkor az interpellációk vizsgálata további kutatási lehetőségeket rejt magában. Amellett, hogy más térségek, országok parlamenti kérdéseinek példáját is be lehet emelni vizsgálatunk fókuszába, kutatásunkat ki lehetne terjeszteni az időben is, több rezsim összehasonlító vizsgálatát elvégezve, amely olyan, részben szabad berendezkedésekre vonatkozó következtetések levonását is lehetővé tenné, mint a két világháború között fennállt Horthy-rendszer. Ezzel a leghosszabb idősorú azonos országra vonatkozó, eltérő rezsimeket összehasonlító CAP-kutatást is el lehetne végezni.

16. Inkrementalizmus és megszakított egyensúly a magyar költségvetés teljesülésében (1991–2013)

Sebők Miklós – Berki Tamás

Bevezetés

Jelen tanulmány elsődleges célja, hogy nemzetközi összehasonlításban vizsgálja és értelmezze a magyar költségvetés¹ teljesülésének sajátosságait.² A rendszerváltás utáni közgazdasági irodalomban a költségvetés rendre, mint probléma jelent meg: fenntarthatatlan, mert túl nagy kiadással jár, miközben rossz a szerkezete, és torz ösztönzőket ad a fogyasztói és vállalati viselkedés számára, s mindezért összességében nem támogatja a közpolitikai célok végrehajtását. A „helyes” költségvetési politikáról (s főleg ennek magyarországi „kudarcairól”) szóló diskurzus mellett a tényleges költségvetési folyamatok elméleti igényességű elemzése ugyanakkor gyakran háttérbe szorult.

A fiskális politikát tágabb összefüggésbe helyező, magyar nyelven elérhető munkák kevés esetben léptek túl a költségvetési aggregátumok (költségvetési egyenleg, államadósság stb.) vizsgálatán, legyen szó intézményi (Györffy, 2012) vagy makroökonómiai szempontú (Dedák, 1998) vizsgálatokról. A költségvetési tervezés és végrehajtás összefüggései legjobb esetben is szektorálisan (lásd Kovács, 2006) vagy gyakorlati közpolitikai hangsúllyal (Kopits–Romhányi, 2010) jelentek meg például a Közgazdasági Szemle hasábjain is. Jól jelzi e helyzetet, hogy a költségvetéstan (budgeting) talán legfontosabb alapító atyja, Aaron Wildavsky neve csak néhányszor került hivatkozásra (például Csillag, 2001), s még akkor is egy teljesen más kontextusban (Ulbert–Csanaky, 2004).

A magyar költségvetéssel kapcsolatos közpolitikai elméleti (public policy theory) kutatás szintén ritkaság számba megy. Mindeközben a nemzetközi irodalomban a közpolitikai változás és stabilitás vizsgálata során a költségvetési adatok rendre kulcsszerepet játszanak (Jones et al., 2009; Breunig et al., 2010). Jelen tanulmány így egy fontos nemzetközi kutatási irány magyarországi alkalmazására tesz kísérletet, amelyhez egy új adatbázist és innovatív módszertani megoldásokat használ fel.³

¹ A magyar költségvetés kifejezést a továbbiakban a központi alrendszer szinonimájaként használjuk. Amikor ennél szűkebb tartalomra utalunk, akkor a központi költségvetés, elkülönített alapok stb., bevett fogalmait használjuk.

² A tanulmány nem tükrözi a Magyar Nemzeti Bank álláspontját.

³ A magyar tudományos közösségen belül (ahogy rövid irodalmi utalásaink is jelezték) a költségvetési adatok formális elemzésével közgazdászok foglalkoznak, s az alkalmazott kvantitatív módszereink és változóink is közelebb állnak a közgazdaságtanéhoz, mint a politikatudományéhoz. Ezzel együtt írásunk a tudományterületek határán áll, mind interdiszciplináris szemléletmódjában, mind pedig az elmélet és a közpolitikai gyakorlat közötti helyzetében.

Írásunk szűken vett kutatási célja a magyar költségvetés teljesülési mintázatainak feltárása és magyarázata. A továbbiakban teljesülési mintázat alatt a költségvetési stabilitás és változás trendjeit értjük (a költségvetési adatok kifejezést pedig a tervezési és zárszámadási adatok együttesére használjuk). A téma nemzetközi irodalma az 1960-as évekre nyúlik vissza (Wildavsky, 1964), és az 1990-es évek közepe óta új impulzust kapott a közpolitikai napirendek összehasonlító vizsgálata nyomán (Baumgartner és Jones, 1993; Jones et al., 1998).

A tanulmány hátterét adó kutatási projekt is ehhez az irányzathoz, és a Comparative Agendas Project nemzetközi kutatóközösségéhez kapcsolódott. Átvéve a kutatói hálózatban bevettnek számító megközelítést, a költségvetési adatokra, mint az egyes közpolitikai területek relatív súlyát jelző mutatókra tekintettünk. Ennyiben a kutatási keret hasonlóan olyan funkcionális közpolitikai tipológiákra, mint amilyen a COFOG osztályzási rendszer a közpénzügyekben (ENSZ, 2010). Az egyes közpolitikai területeken végbemenő változásokra ugyanakkor ettől eltérően nem pusztán számviteli szempontból tekint, hanem hozzáköti ezt a más közpolitikai arénákban (közvélemény, média, parlamenti viták és döntések) végbemenő folyamatokhoz.

Miközben az ilyen makroelméleti keretek empirikus vizsgálata Magyarországon tekintetben is érdekes tudományos eredményekkel szolgálhatna, fejezetünkben egy szűkebb, szorosabban a költségvetési politikához kapcsolódó kutatási kérdést vizsgálunk. E kérdés a következő: a rendszerváltás utáni magyar költségvetésre inkább az inkrementalizmus, vagy inkább ennek részleges alternatívája, a megszakított egyensúly elmélete volt-e jellemző? Előbbi a szisztematikusan érvényesülő, de kismértékű, pl. inflációkövető változásokra és a „fűnyírószerű” megszorításokra, keret-„befagyasztásokra” utal, utóbbi egy-egy terület ritkán bekövetkező, de akkor radikális átalakítására, kiadási összegének nagymértékű kibővítésére, vagy ellenkezőleg, egy teljes közpolitikai részterület költségvetéséből való „kivágására” építi magyarázatát.

A jelen fejezetben először bemutatjuk az alkalmazott elméleti keretet és a hipotéziseket. Ezt követően vázoljuk az adatbázis-építés és a kódolás módszertani és döntési eljárásait. A következő szakaszban bemutatjuk az 1991 és 2013 közötti zárszámadási adatokra alkalmazott számítógépes kódolási eljárás eredményeit. Ezen leíró statisztikák birtokában elemzésünk érdemi részét a lehetséges magyarázatok taglalásával zárjuk. A *Zárszóban* vizsgálatunk elméleti és normatív következményeit értékeljük, és felvillantjuk a kutatás lehetséges kiterjesztési irányait.

Elmélet és hipotézisek

A magyar szakirodalomban a költségvetési tervezés és végrehajtás általános, de a makromutatóknál részletesebb jellemzőiről kevés empirikus vizsgálat érhető el. Ez különösen annak fényében meglepő, hogy a legjobb nemzetközi gyakorlatokat már több tanulmány is feldolgozta (például Báger–Vigvári, 2007; Sebők, 2007).

A fiskális politikánál szűkebb, annak egy részterületként definiálható leíró-empirikus költségvetés-kutatás relatív fejletlensége valószínűleg több okra is visszave-

zethető. Az egyik a terület interdiszciplináris jellege, amely nem emelt ki egyetlen domináns, s egyben a költségvetés egészét holisztikusan vizsgáló kutatási irányt sem. Gyakorló szakemberek részéről így részletes tanulmányok készültek a költségvetés optimális információs rendszeréről (Simon, 2012) és a megfelelő jelzőszámrendszeréről (P. Kiss, 1999), a „felelős” költségvetési intézményrendszeréről (Kopits, 2007), az „átláthatóságot” segítő megoldásokról (P. Kiss, 1998) és a „fenntartható” adósságrátáról (Pápa–Valentinyi, 2008).

Még azok a tanulmányok is, amelyek egy „költségvetési összhangzattan” (Csilag, 2001), vagy kevésbé hangzatos, de ugyanannyira általános költségvetés-leírásra tesznek kísérletet (László, 1994), alapvetően azt vizsgálják, hogy milyen módokon tér el a magyar költségvetés valamilyen ideáltól, és hogy milyen módokon lehetne közelíteni felé. Az egyes költségvetési tételek vagy ezek nem makroszintű aggregátumainak vizsgálata így jórészt az állami intézményekre maradt. Ezen intézmények (így az Állami Számvevőszék, a Magyar Államkincstár és a Magyar Nemzeti Bank) ugyan rengeteg hasznos információt tesznek közzé a költségvetés tervezéséről és teljesüléséről, de – részben más irányú missziójukból következően – alapvetően célú, hosszú, tisztított és konzisztens idősorokat nem tesznek közzé. Mindezek fényében saját kutatási tervünkben a magyar költségvetés rendszerváltás utáni makroszint alatti teljesülésének vizsgálatát határoztuk meg. Mivel kiemelt célunk adataink összehasonlíthatósága más nemzetközi eredményekkel, kutatásunk során az irodalomban két, gyakran használt hipotézist vizsgáltunk.

Ezek közül az első, az inkrementalizmus a költségvetési tervezéssel és végrehajtással foglalkozó irodalom központi eleme az 1960-as évek óta (Wildavsky, 1964). Schick (1983) áttekintése ezt az azt megelőző húsz év „meghatározó költségvetés-tervezési elmélete”-ként aposztrofálta. Jones és Baumgartner (2005: 2. – idézi Breunig, 2006: 3.) szerint az inkrementális költségvetés változásaira a normál eloszlás jellemző, mivel feltételezi, hogy az adott időszak közpolitikai változásai az előző időszakét követik, amelyet csak a „véletlen hibák” hatásai módosítanak. Ez már egy olyan általános elmélet volt, mely a költségvetésre, mint egységes elemzési egységre tekintett.

Az is hamar világossá vált ugyanakkor, hogy az inkrementalizmus egy normatív töltettel rendelkező fogalom, amennyiben feltételezi az előirányzatok nem csak kismértékű változását, de annak irányát (növekményét) is. Ezt Schick (1983: 19–20.) tette világossá, amikor megkülönböztette a tendenciózan csökkenő költségvetési kiadások két formáját, a lassú és általános csökkenésekre épülő „dekrementalizmust” és a „megszorító költségvetést” (cutback budgeting), amelyben a források elégtelensége radikálisabb kiadás-csökkentésekhez vezet.

Az már az inkrementalista irodalom fénykorában is egyértelmű volt, hogy normatív síkon lehet találni jobb, nem a kis egységnyi változásokra épülő megközelítéseket, melyek kielégítőbb eredményeket hoznak a döntéshozók számára. Az egyik ilyen természetes versenytárs a nullabázisú költségvetés volt, ezt ugyanakkor sokáig elvetették, mint életidegen és kivitelezhetetlen elméletet (egy korai gyakorlati vizsgálatot Wildavsky és Hammond [1965] folytatott le az USA mezőgazdasági minisztériumában). Számos más megközelítés is kiváltott kisebb-nagyobb divathul-

lámokat (programalapú, illetve teljesítményalapú költségvetés stb. – ezekről bővebben lásd OECD, 2007), de Magyarországon a rendszerváltás óta egy olyan tételes költségvetési formát használnak, amelyet az elméleti irodalom leggyakrabban az inkrementalizmussal hoz összefüggésbe. Leland (2003: 103.) szerint így „amikor egy kormányzat kizárólag a tételes költségvetési formára támaszkodik, a költségvetési folyamat legjobban inkrementálisként írható le”.

A költségvetési (beszámolási) formátum és a költségvetés empirikus jellegzetességei közötti ezen összefüggés korántsem tekinthető valamifajta tudományos vas-törvénynek. Tanulmányok sora szerint a fejlett országokban a költségvetésre az inkrementalizmus csak egy fontos kiegészítéssel jellemző, azzal, hogy a kis lépéseket időnként nagymértékű változások szakítják meg (Jones és Baumgartner, 2005; Baumgartner et al., 2006; Jones et al., 2009; Breunig, 2006; Breunig és Koski, 2006; Breunig et al., 2010). Ez akkor mutatható ki, ha Padgett (1980: 359.) nyomán a költségvetés egészére, mint az adott tételek vagy funkcionális kategóriák éves változásainak sűrűségfüggvényére tekintünk. A megszakítottság e sűrűségfüggvényen akkor mutatható ki, ha az eloszlás szélein a normál eloszlásnál érdemben nagyobb értékek figyelhetők meg. Összefoglalva: e megoldással kimutatható, hogy milyen mértékben jellemzi stabilitás és változás a költségvetést.

Mindezek alapján a fejezetben vizsgált két hipotézis a következőképpen szól. Az inkrementalizmus hipotézise szerint az éves költségvetési változások sűrűségfüggvényét a normál eloszlással írhatjuk le, s ez a feltételezés akkor érvényesül, ha a vizsgált időszakban a közpolitikai területek változásának aggregált mutatói haranggörbe-jellegű eloszlást mutatnak, amely kismértékben „jobbra tolódott”, azaz az inkrementális változás rendszerszerűen a bővülés irányába mutat. Ezt a gyakorlatban a normális eloszlás jellegének vizsgálatára használt mutatókkal egyszerűen ki tudjuk mutatni.

A megszakított egyensúly hipotézise szerint (Breunig, 2006: 7.) a költségvetés jelentős intézményi és kognitív költségei⁴ megszakított egyensúlyra épülő költségvetéseket eredményeznek. A második feltételezést akkor fogadhatjuk el, ha szisztematikusan érvényesül a normál eloszlás, de egyben az eloszlás egyik vagy mindkét szélén „vastag szélű” a sűrűségfüggvény. Ezt egy úgynevezett kurtózis mutatóval vizsgálhatjuk (Hunyadi, 2009: 266–280.), ezek közül is az L-kurtózis⁵ indikátorral (Breunig, 2006: 20. – ennek részleteire alább visszatérünk).

⁴ A lényegi gondolat itt az, hogy az intézmények ellenállása és a döntéshozók figyelmének korlátai miatt csak időszakosan történnek változások, ekkor viszont a felhalmozódott „teendők” miatt nagyobb mértékben, mint ami az inkrementalizmus normál eloszlásából következne. E megállapítás részletes kifejtése ugyanakkor nem szükséges gondolatmenetünkhöz.

⁵ Egy valószínűségi változó lapultsági (kurtózis) mutatója a sűrűségfüggvényének „csúcsosságát” vagy „laposságát” viszonyítja a normális eloszláshoz. A CAP-es elemzésekben gyakran használt ún. L-kurtózis mutató a csúcsosság egy alternatív mutatója, amely az L-momentumokra épít, szemben a csúcsosság hagyományos fogalmával, amely a centrális momentumból indul ki (nagy általánosságban ugyanakkor a két mutató ugyanazt a statisztikai jelenséget méri).

A hagyományos csúcsosságmutatóval szemben az L-kurtózis számos kedvező tulajdonságokkal rendelkezik: robosztusabb képet ad a csúcsosságról, kevésbé érzékeny a kiugró értékekre. Az L-kurtózis mutató –0.25 és 1 közötti értéket vehet fel, ahol a normális eloszlás értéke 0.1226.

Adatbázis és módszertan

Az elméleti hipotézisek érvényesülését a kutatás során egy, a magyar zárszámadási adatokat tartalmazó új adatbázis segítségével vizsgáltuk. A költségvetési törvények tervadataival szemben a zárszámadási adatok már a teljesülést mutatják, ennyiben pedig jobb leírást biztosítanak a tényleges közpolitikai folyamatokról.⁶ Az adatokat a 2001-től rendelkezésre álló Excel-táblákból, az ezt megelőző időszakokra pedig a vonatkozó nyomtatott kötetekből, „grabbellel” nyertük ki,⁷ majd ezen adatokat megtisztítottuk.⁸

A következő feladat az volt, hogy kiválasszuk az így létrejött adatbázis közpolitikai változókkal való ellátásának (azaz a kódolás) módszertanát. Erre alapvetően négy megoldás jöhetett szóba. Egyrészt valamilyen meglévő közpolitikai kódolási séma alkalmazása és átváltása egy időben konstans – és ez által összehasonlítható alkalmas – kódrendszerre. Másrészt kézi kódolás a kiképzett kutatók által, amelyet hasonló feladatokra a szakirodalomban az „aranystandardnak” tekintenek (Pennings, 2011). Mindemellett felmerülhetett a gépi kódolás egy előre elkészített szótár alapján (Albaugh et al., 2014); vagy pedig az úgynevezett felügyelt gépi tanulási algoritmusok alkalmazásával (Collingwood és Wilkerson, 2012).

A kutatási projekt ezek közül a szótáralapú kódolási technikát választotta, amelyben elméleti és gyakorlati okok egyaránt szerepet játszottak.⁹ A feladat így egy olyan

⁶ Ennyiben fókuszunk részben más, mint a vonatkozó irodalomé, mely a közpolitikai preferenciákat és nem a tényleges (már az implementációt is figyelembe vevő) közpolitikai folyamatokat kutatja, vö. Breunig (2006: 18.).

⁷ Az így létrehozott adatbázis formátuma időszakonként kisebb-nagyobb mértékben eltért. A legfontosabb eltérés, hogy az 1991–1999-es időszakban még nem a jelen fejezet megjelenése idején szokásos formátumban közölték a kiadási-bevételi-támogatási számokat. Ezért a teljes időszakra vonatkozóan csak a kiadási előirányzatok teljesülését vizsgáltuk. Összességében azonban más számítógépes tartalomlemezési feladatokkal összevetve a vizsgálat tárgyát képező „korpusz” meghatározása és létrehozása nem okozott jelentős módszertani problémát.

⁸ Az ideális kiinduló helyzet persze az lett volna, ha a bő húsz év tekintetében a fejezetek rendje és az egyedi sorok változatlanok lettek volna. A zárszámadási törvények szerkezete ugyanakkor „rendetlen” ebből a szempontból, ami egyben összehasonlíthatósági problémákat is felvetett, hiszen a kutatás célja éppen a hasonló nemzetközi adatbázis-formátumok magyarországi alkalmazása volt. E problémákat egy „kombinált” string változókra épülő megoldással hidaljuk át, amely biztosította, hogy minden, a közpolitikai terület meghatározásához szükséges információ egy állományban legyen. Az eredmény egy olyan adatbázis, amelyben minden egyes megfigyeléshez 10 alapváltozó tartozik: a 7 szintű költségvetési struktúrában (az általánostól a konkrét felé: fejezet; cím; alcím; jogcímcsoport; jogcím; előirányzat-csoport; kiemelt előirányzat) fentről lefelé hálabszerűen 7 string változóban egységesített előirányzatnév, valamint (ahol van ilyen előirányzat) a kiadási, bevételi és támogatási adatok. A zárszámadási adatok tisztítása során emellett töröltük az egyedi sorok aggregátumait, az előirányzatokat nem tartalmazó sorokat és más irreleváns szavakat és karaktereket.

⁹ Az egyik legszűkebb keresztmetszetet a képzett kódolók hiánya jelentette. A hasonló kutatásokban legjobb megoldásnak tekintett párhuzamos, vak humán kódolás kivitelezése sok tízezer költségvetési sorra nem volt kivitelezhető a kutatás keretei között. Második legjobb megoldásként így három opciót mérlegeltünk. Ezek közül a gépi tanulásra épülő megoldásnak szintén előfeltétele egy megfelelő nagyságú humán kódolt biztosítása. Igaz, itt már a kivitelezési akadályok kevésbé magasak, így a kutatás egy további fázisában sor kerülhet az itt közölt eredmények összehasonlítására a felügyelt tanulási algorit-

magyar nyelvű szótár létrehozása volt, amely tematikus bontásban tartalmazza egy adott közpolitikai részterületre jellemző szakkifejezéseket. Hasonlóan Sevenans és szerzőtársai (2014: 4.) eljárásához, a szótár első változata a Comparative Agendas Project magyar kutatócsoportjának közpolitikai kódkönyvében alapult, amely 21 főcsoportba rendezi a közpolitikai területeket.¹⁰ Az induló szótárát kiegészítettük gyakran használt szinonimákkal és költségvetési kifejezésekkel.¹¹

A kutatás fő elemeként ezt követően kerestünk rá az így meghatározott szótár kulcsszavaira a mintegy 83 ezer megfigyeléshez tartozó string változókbán. E feladat elvégzésére egy STATA-scriptet készítettünk, amely négy lépésben osztotta ki az egyes megfigyelésekhez a közpolitikai változó értékét. Az első lépésben a script egyértelműen meghatározta a közpolitikai kódot azokban az esetekben, ahol a string egyetlen találatot hozott a kulcsszólistáról. Amikor egynél több találat volt, a program eltárolt legfeljebb 3-at közülük (a tapasztalatok alapján ennél többre ritkán lett volna szükség).¹² Az ilyen összetett stringek esetében a döntési fa második lépése azt a közpolitikai kódot választotta ki, amely mélyebben fekszik a költségvetési struktúrában: ha az egyik kulcsszó a jogcímcsoport nevében található, még a másik egy kiemelt előírányzat elnevezésében, akkor e szűrőn az utóbbi marad fenn, mivel ez a legprecízebb elérhető közpolitikai tartalom.

A kódolás nyomán fennmaradt ugyanakkor 17 ezer elem, amely vagy több kulcsszó-találatot eredményezett ugyanarról a költségvetési szintről, vagy pedig egyet

mussal elért eredményekkel. A harmadik megoldás egy alternatív közpolitikai kódolási megoldás áttöltése lett volna a már összehasonlításra alkalmas adatbázisra (ahogy pl. True [2007], illetve Breunig et al. [2010: 709.; 720.] tette az amerikai költségvetési adatok kapcsán). Ez nem volt járható út, mivel ismereteink szerint ilyen konzekvens és közpolitikai (azaz nem pl. közgazdasági jellegű) osztályzási rendszert nem érvényesítettek a rendszerváltás után. A vizsgált időszak csak egy részére rendelkezésre álló CO-FOG-adatokat így eredményeink ellenőrzése során használtuk fel (lásd a *Mellékletet*). Összességében a negyedik, szótáralapú megoldás mellett szóltak nem csak a „kizárásos” érvek, de szubsztantív módszertani megfontolások is. Sevenans és kollégái (2014: 3.) amellett érveltek, hogy a szótáralapú megközelítés hatásos lehet törvényhozási jellegű adatok kódolására „mert a közpolitikai területek relatíve könnyen azonosíthatók egy véges elemű kulcsszó-készlet segítségével.” A szótáralapú megközelítés egy másik nagyon hasznos tulajdonsága szerint „a szótár a szövegrészletekben a szavakat minden egyes esetben ugyanúgy azonosítja” (Albaugh et al., 2014: 5.). Mivel a magyar költségvetés köztudottan nem programalapú, hanem a fejezetek és tételek relatív stabilitására – de nem azonos elnevezésére! – épül (Sebők, 2007), szinte tökéletes kiindulópontot biztosít a szövegre, mint adatra („text as data”) tekintő vizsgálatok számára. Az elemzési egységekben a szavak ismétlődnek, és elemi formájukban a stringek nem hosszabbak 10-15 szónál, így összességében a szótáralapú gépi kódolás ideális megoldás az egyedi költségvetési tételek tartalomelemzésére.

¹⁰ A kódkönyv elérhető a projekt honlapján: cap.tk.mta.hu

¹¹ Az összehasonlíthatóság szempontjából – és a megközelítés eredményeitől függetlenül – ez nem optimális megoldás. Bár az ún. Lexicoder kutatóközösség (www.lexicoder.com) számos országra készített számítógépes adatelemzésre alkalmas szótárakat, ez messze elmarad a CAP-projektben részt vevő kutatócsoportok (majd kéttucatnyit közelítő) számától. A jelen megközelítés egy hasznos kiterjesztése lehetne a WordNet lexikális adatbázis magyar változatának kibővítése, illetve a szótövek beemelése a szótárba (a magyar WordNet projektről lásd Prószyék-Mihálya, 2008).

¹² Így például az „egészségügyi szakképzési (rezidens) rendszer működésének támogatása”-string két kulcsszóval (és a hozzájuk kapcsolódó egyedi közpolitikai kóddal) mutatott egyezést: az egészségügyi szolgáltatással (323) és a felnőttképzéssel (503).

sem. Annak érdekében, hogy kezeljük e két anomáliát, bevezettük az ún. domináns kódokat. Az 1991 és 2013 közötti zárszámadások minden fejezetéhez kézi kódolással hozzárendeltünk egy közpolitikai kódot, melyet a szubjektív kutatói megítélés szerint a legjobbnak tartottunk az adott fejezet tartalmához. Amennyiben két vagy három kulcsszó maradt fenn a gépi szűrés után, az adott megfigyelés automatikusan megkapta a megfigyelést tartalmazó fejezet kódját. Hasonlóan jártunk el a semmilyen kulcsszóval nem tartalmazó stringek esetében. A részletes szótár mellett ezek gyakran olyan általános kifejezéseket tartalmaztak, melyeknek nincs inherens közpolitikai tartalma.¹³ Ezen esetekben, amelyekben a string semmilyen fogódzót nem kínált, a megfigyelés szintén a fejezetalapú domináns közpolitikai kódot kapta.

A 83 ezer pénzügyi adatot is tartalmazó megfigyelésből az első (egy kulcsszavas) lépés a megfigyelések 80 százalékát fedte le. A további három lépés pedig egyre csökkenő elemű csoportokban osztott ki közpolitikai kódokat (ami egyben megerősítette alapvetően szótárközpontú megoldásunk érvényességét). A részletes leíró adatokat az 1. táblázat tartalmazza.

1. táblázat. Az egyedi költségvetési sorok száma a módszertani megoldások szerint

Kategória	Összesen	Ebből: kiadási sorok (támogatás nélkül)
Költségvetési sorok száma	108 036	
Értékkel rendelkező sorok	82 724	57 981
Egy kulcsszóval azonosítható	65 795	46 452
Mélységi szabály alapján egyértelműen azonosítható	8946	5952
Domináns kód alapján egyértelműen azonosítható	2886	2055
Általános elnevezésű sorok	5097	3522

Leíró és összehasonlító statisztika

Az elméleti keretből levezetett hipotéziseket a szakirodalomban megszokott módon vizsgáltuk. A számítógépes tartalomelemzés eredménye egy olyan táblázat lett, amely a közpolitikai kódokkal ellátott bő húszévnnyi kiadási tételestát előírányzatontként, illetve közpolitikai főkódonként és évenként aggregálva mutatja be. Követve a nemzetközi gyakorlatot (vö. Jones et al., 1998: 26.), a nominális adatokat megtisztítottuk az inflációs hatástól, a kormányzati fogyasztásdeflátor idősorát használva. Az eredményeket a 2. táblázat, valamint az 1. és 2. ábra mutatják.

A 2. táblázatból kitűnik, hogy a vizsgált időszakban a kiadások bő negyede a szociális szférához kapcsolódott, míg a 7 százalék fölötti főcsoportok között megta-

¹³ Mintegy 150 ilyen szót, illetve kifejezést azonosítottunk, mint pl.: tartalék; maradványszámlálás; igazgatási szervek. Sok esetben ezek más költségvetési szinteken tartalmaztak megfelelő kulcsszót, így a domináns kód-megoldásra nem volt szükség.

lálható az (államadósság-kezelést is magába foglaló) általános gazdaságpolitika, egészségügy, oktatás, valamint a munkaügy (a hasonló, bár tökéletes átfedést nem biztosító COFOG-adatok kapcsán lásd a *Mellékletben* közölt adatokat).

2. táblázat. Kiadási főösszegek száma és megoszlása közpolitikai főködonként

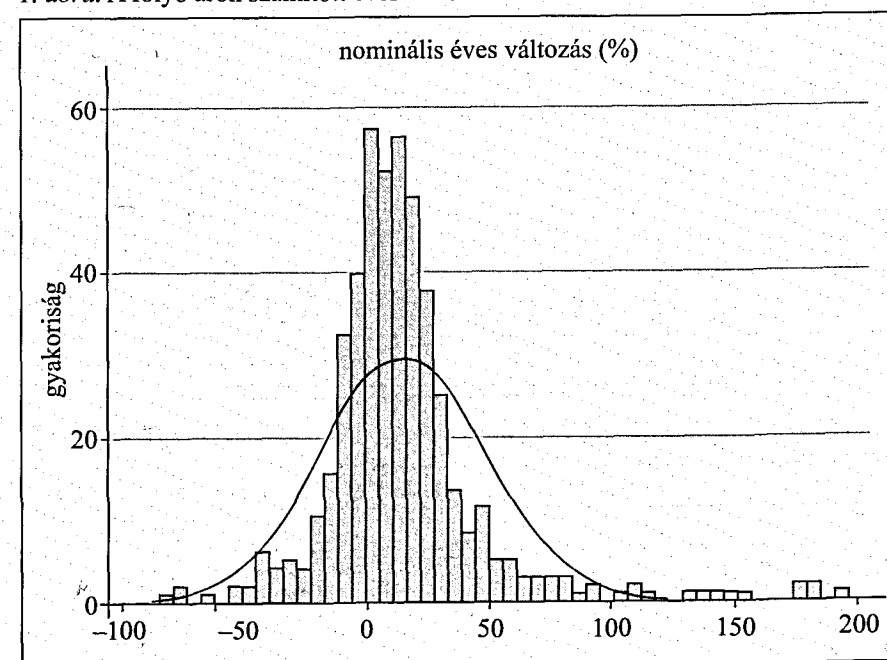
Közpolitikai terület	Kiadási sorok száma (tényadat)	Kiadási sorok száma (tervadat)	Kiadások megoszlása (tényadat)	Kiadások megoszlása (tervadat)
Makrogazdasági politika	1895	1712	12,4%	13,2%
Emberi jogok	1449	1313	0,5%	0,5%
Egészségpolitika	3323	3002	12,1%	12,0%
Agrárpolitika	1799	1413	2,0%	1,9%
Foglalkoztatáspolitikai	2588	2425	7,4%	7,5%
Oktatáspolitikai	3614	3834	8,3%	8,0%
Környezetpolitika	1567	1221	0,9%	0,8%
Energiapolitika	686	644	0,9%	0,9%
Bevándorláspolitikai	207	173	0,1%	0,0%
Közlekedéspolitikai	1725	1388	6,3%	6,5%
Igazságügy és büntetőpolitika	5263	3984	3,5%	3,4%
Szociálpolitika	2463	2141	26,4%	26,8%
Területpolitika és lakástügy	1985	1574	3,9%	3,9%
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	3774	3308	1,8%	1,5%
Honvédelem	1943	1795	2,7%	2,6%
Tudomány- és technológiapolitika	3198	2969	1,4%	1,3%
Külgazdasági politika	302	276	0,2%	0,2%
Külpolitika	2049	2023	1,9%	2,1%
Kormányzati működés	5204	4524	5,2%	5,1%
Földpolitika és természeti erőforrások	2487	2159	1,5%	1,1%
Kulturális politika	1582	1405	0,5%	0,5%
Összesen	49 103	43 283	100,0%	100,0%

Nagymértékben eltérő eredményeket kapunk ugyanakkor amennyiben nem a kiadást, hanem pusztán az egyes főcsoportokhoz tartozó költségvetési tételek számát vizsgáljuk. Ekkor a sorrend: igazságügy és büntetőpolitika, kormányzati működés; bank- és pénzügyek, kereskedelem, idegenforgalom.

A főcsoportok részletezettsége¹⁴ tehát nem áll általában arányban az adott kiadási terület súlyával. A második lépésben százalékban kifejezett éves változás-idősorokat képeztünk. Az így létrejött táblázat a 21 közpolitikai főtémakör minden egyes eleme tekintetében meghatározott egy 22 elemű idősort (az 1992/1991-es változástól a 2013/2012-esig). E táblázat jelentette elemzésünk alapját, kifejezve a legszűkebb, még értelmes gyakoriságú költségvetési kiadással járó közpolitikai területeken a kiadások éves változását.

Az így kapott 462 megfigyelést ezt követően gyakorisági eloszlása szempontjából vizsgáltuk. Az 1. ábra először folyó áron, majd a 2. ábra állandó értéken mutatja be, hogy a legnagyobb (–87%) csökkenés és a megfigyelt legnagyobb növekmény (+564%) között az egyes megfigyelések milyen gyakorisággal fordultak elő.

1. ábra. A folyó áron számított éves változások főtémakörönként

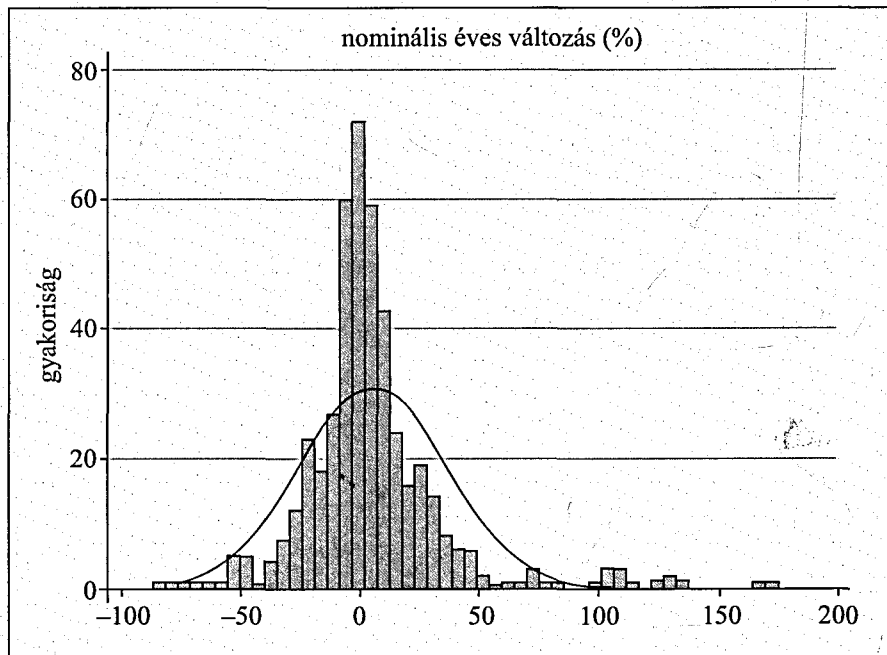


Mindkét ábrán megfigyelhető, hogy az éves változások döntő többsége csekély mértékű volt. Amíg azonban a folyó áras adatok alapján bár gyengén, de érvényesült az inkrementalizmus, addig a változatlan áras adatok tükrében már nincs támasztéka az inkrementalizmus tézisnek (igaz, szisztematikusan érvényesülő dekrementalizmusról sem beszélhetünk). A vizuális előzetes után a 3. táblázat már a számszerű eredményeket közli: a medián a nominális esetben 12 százalékos volt, míg a reálada-

¹⁴ Részletezettségen azon sorok számát értjük, amelyeket a zárszámadási törvények 1. melléklete tartalmaz.

tok esetében csak 2 százalékos (ez megfelel annak, amit az inflációs hatástól megtisztított, s ezért áremelkedés mellett ceteris paribus csökkenő adatoktól várhatunk).

2. ábra. Az inflációs hatástól megtisztított éves változások főtémakörönként



3. táblázat. Az eloszlások leíró statisztikája

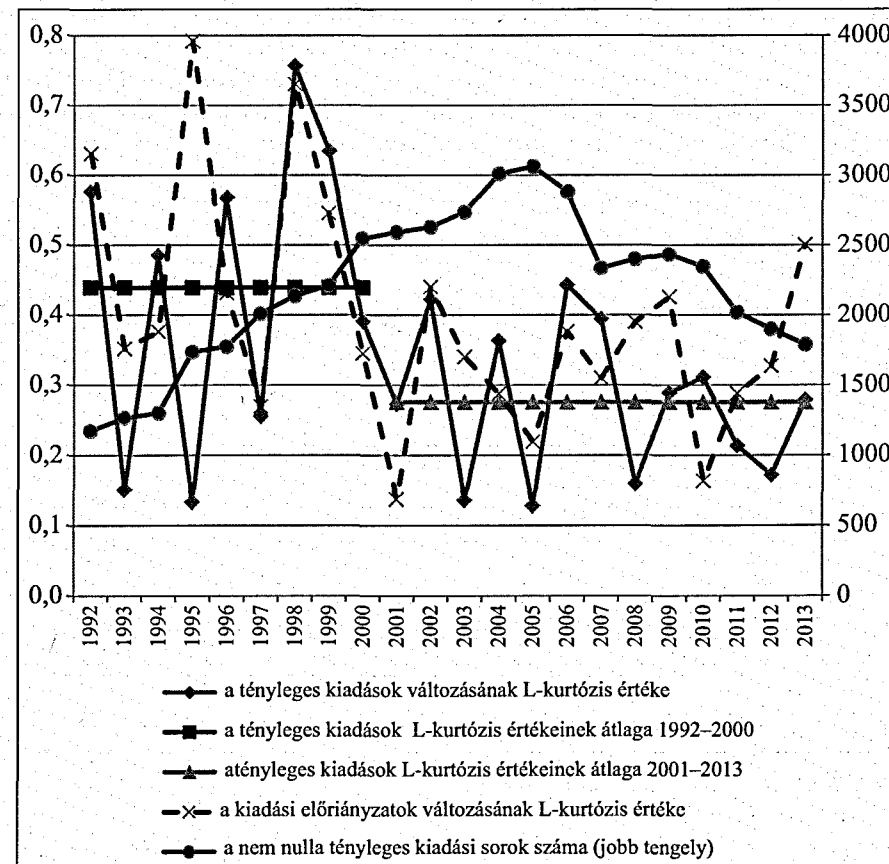
Mutató	Nominális éves változás (%)	Reál éves változás (%)
Átlag	0,19	0,08
Medián	0,12	0,02
Szórás	0,55	0,48
Maximum	6,72	5,65
Minimum	-0,84	-0,87
Átlag (súlyozott)	0,16	0,06
Medián (súlyozott)	0,11	0,03
Szórás (súlyozott)	0,30	0,26
N	462	462

Az is látható, hogy a kiadási főcsoportok szerint súlyozott és súlyozatlan átlagok, illetve mediánok mind a nominális, mind a változatlan áras éves változás esetében

nagyon közel esnek egymáshoz. Így megállapítható, hogy a közpolitikai főcsoportok kiadási oldalán belül elfoglalt jelentősége nem változtatja meg érdemben az eloszlások legfontosabb tulajdonságait.

Az inkrementalizmusra és a kapcsolódó hipotézisekre vonatkozó vizsgálatunk szempontjából ugyanakkor ugyanolyan fontos az eloszlás két széle, mint a centruma. Itt pedig a megfigyelések száma szabad szemmel is látható módon és mindkét szám-bavételi forma szerint meghaladja a normáloszlástól várható sűrűség szintet. Ezt a megállapítást demonstrálja a 3. ábra az L-kurtózis értékek idősoros változásának bemutatásával (a normáloszlás küszöbértéke: 0,12).

3. ábra. A tényleges kiadások és tervezett előirányzatok L-kurtózis értékei



E szerint a tényleges kiadások közpolitikai területenkénti változásában két időszak különíthető el. Az első évtizedre nagyobb átlagos kurtózis volt jellemző, mint a második évtizedre (1991–2000: 0,44; 2001–2013: 0,28), miközben az időszakokon belül 1992–2000 között a szórás jelentős volt, ami lényegesen lecsökkent 2001 és

2013 között.¹⁵ Ez összefügg azzal, hogy megszilárdult a költségvetési tervezés és végrehajtás gyakorlata, kikristályosodtak a szakterületek költségvetési forrásigényei a bizonytalan '90-es évek után. A nem 0 értékkel bíró tényleges költségvetési kiadási sorok évenkénti száma, illetve az éves L-kurtózis értékei között gyenge negatív korreláció van. Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy a kevésbé részletes költségvetési zárszámadásoknál alacsonyabb fokú kiadási stabilitást figyelhetünk meg (azaz módszertani értelemben kevésbé hoz pontos találatokat a szótáralapú megközelítés). Időben igen heterogén képet mutat a nem nulla kiadási összegű költségvetési tételek száma főcsoportonként is. Számunkra a költségvetés részletezettsége külső tényező (a törvényjavaslatok 1. mellékletet dolgoztuk fel minden évre egységesen), de a vizsgált időszakra közel azonos szerkezetű és részletezettségű zárszámadások rendelkezésre állása esetén az inkrementalizmus vélhetően jobban érvényre jutott volna.

Ami ezen elemzésből a hipotézisek szempontjából lényeges, az az, hogy a két vizsgált feltevés közül a magyar zárszámadás 1991 és 2013 közötti teljesülése nem az inkrementalizmus, hanem a megszakított egyensúly logikáját követi. Egyfelől szisztematikusan érvényesült a normál eloszlás (1. és 2. ábra), de a sűrűségfüggvény mindkét oldalán megfigyelhetők olyan vastagodások, amelyek nincsenek összhangban az inkrementalizmus feltevésével. Az L-kurtózis mutató 0,42-es értéke az 1991–2013-as időszak esetében világosan alátámasztja ezt az értékelést (1–3. ábra).

A normális eloszláshoz viszonyított mérték mellett további összehasonlító alapot jelenthetnek a vonatkozó nemzetközi vizsgálatok (4. táblázat). Fontos hangsúlyozni, hogy a nemzetközi eredmények vegyesen a költségvetési terveket és a tényleges kiadásokat vették alapul, így minden szakirodalmi adatot a vonatkozó magyar számmal kell összemérni.

4. táblázat. Költségvetési L-kurtózis mutatók nemzetközi összehasonlításban

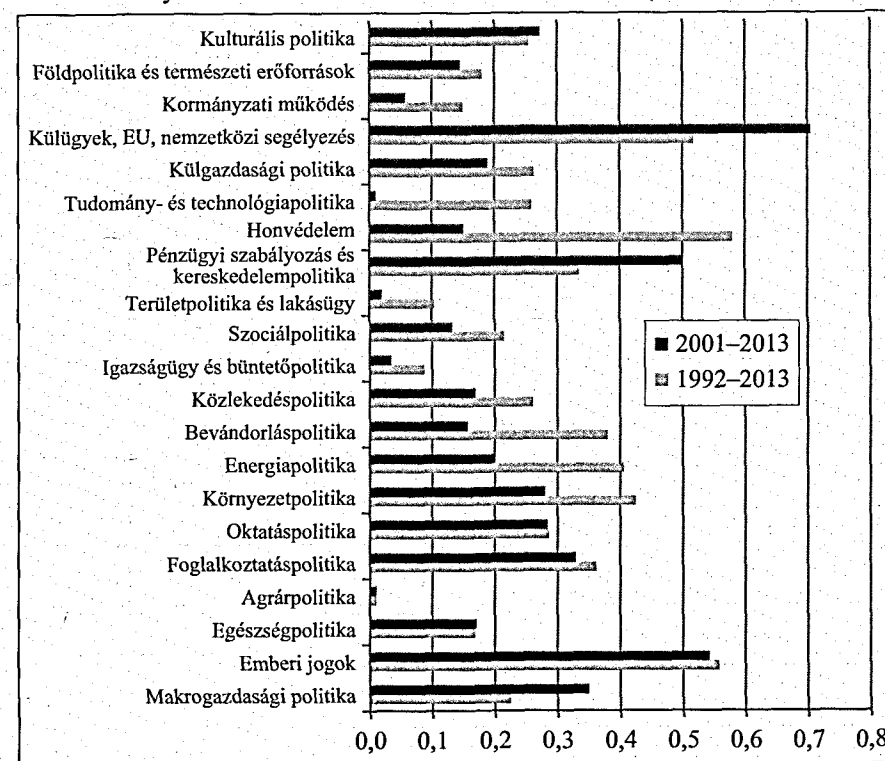
Kutatás	Vizsgálat alapja	Hely	Idő	L-kurtózis
–	–	Normál eloszlás	–	0,12
Saját számítás	Tényleges kiadások	Magyarország	1991–2013	0,42
Saját számítás	Költségvetési terv	Magyarország	1991–2013	0,46
Breunig 2006	Költségvetési terv	Dánia	1963–1989	0,47
Breunig 2006	Költségvetési terv	Németország	1963–1989	0,42
Breunig 2006	Költségvetési terv	USA	1963–1989	0,49
Breunig 2006	Költségvetési terv	Nagy-Britannia	1963–1989	0,37

¹⁵ A jelenség egyik oka az 1990-es években képlékenyebb, néha kevésbé részletezett költségvetési szerkezet lehet, amely érinthette a gépi kódolás „alapanyagát”. További érdekesség, hogy gyakran váltakoztak a nagyobb módosulásokat hozó, és ezeket „stabilizáló” évek (lásd például a kormányváltáshoz is kapcsolódó 1998–1999-es időszakot, amely egy esettanulmányt is megérdemelt). Szintén feltűnő, hogy a költségvetés teljesülésének előző évhez viszonyított változásai nem minden esetben voltak „előre jelezhetőek”, azaz az adott közpolitikai alrendszerben regisztrált későbbi változást nem vetítették előre a költségvetési tervei. A pontos okok felderítése minden fenti esetben további vizsgálatokat igényel.

A 4. táblázat fényében a magyar eredmények alapvetően megfelelnek az összehasonlításra alkalmas adatoknak. Ez hipotéziseink vizsgálata szempontjából azért fontos, mert a közölt eredmények egytől-egyik a megszakított egyensúlyi feltevés érvényességét olvassák ki a 0,3–0,4-es L-kurtózis adatokból.

Az így értékelhető magyar aggregált adatok mellett ugyanakkor érdemes mélyebbre is fúrni azzal a céllal, hogy megállapítsuk: mely területekről jött a „megszakítás” az általánosságban jellemző inkrementális képbe. A 4. ábra közpolitikai területeként mutatja be a teljesült előirányzat L-kurtózis értékeit, míg az 5. táblázat az egyes főcsoportoknál regisztrált extrém értékeket mutatja be egy szűkebb és egy tágabb sávra. A 6. táblázat ugyanezen adatokat közli éves összesítésben.

4. ábra. A tényadatok L-kurtózis időszora főtémacörönként (1992–2013)¹⁶



E sávokat Dezhbakhsh, Tohamy és Aranson (2003) módszere alapján alakítottuk ki. Az első lépésben standardizáltuk a közpolitikai főtémacörök reálértéken vett éves kiadásainak növekedését 1992 és 2013 között.¹⁷ A 462 megfigyelés értékelésére ezután összesen hat sávot definiáltunk.

¹⁶ A bázisév 1991, de mivel a növekedést vizsgáljuk az eredmények csak 1992-től közölhetők.

¹⁷ Az 1992–2013 közötti összes közpolitikai területen a kiadások reál-értékben vett növekedési ütemeit az így definiált halmaz medián értékének levonása után a csoport szórással osztjuk el.

5. táblázat. Nem inkrementális esetek száma főtémacörönként

	±40%	0 ±40%	-40 - 0%	±45%	0 ±45%	-45 - 0%
Makrogazdasági politika	6	3	3	2	2	0
Emberi jogok	7	5	2	3	3	0
Egészségpolitika	1	1	0	1	1	0
Agrárpolitika	4	1	3	2	1	1
Foglalkoztatáspolitik	6	4	2	2	2	0
Oktatáspolitik	1	1	0	1	1	0
Környezetpolitika	9	6	3	7	4	3
Energiapolitika	15	10	5	11	7	4
Bevándorláspolitik	6	3	3	5	3	2
Közlekedéspolitik	9	5	4	5	3	2
Igazságügy és büntetőpolitika	1	1	0	1	1	0
Szociálpolitika	1	1	0	1	1	0
Területpolitika és lakásügy	7	5	2	2	1	1
Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	7	4	3	4	3	1
Honvédelem	4	2	2	3	2	1
Tudomány- és technológiapolitika	5	2	3	3	1	2
Külgazdasági politika	10	4	6	7	2	5
Külpolitika	4	3	1	2	2	0
Kormányzati működés	3	1	2	1	1	0
Földpolitika és természeti erőforrások	4	3	1	2	2	0
Kulturális politika	3	2	1	2	1	1
Összesen	113	67	46	67	44	23

Az általános *megszakított egyensúlyi* tézist egy szűkebb (-40%/+40%) és egy tágabb (-45%/+45%) sáv kapcsán vizsgáltuk. E szerint amennyiben az adott területen a kiadások adott évi változása a definiált sávon belül van (a középső 80, illetve 90%-ban), akkor inkrementális változásról beszélhetünk, ha pedig ezen kívül, akkor radikálisról. Az eljárás előnye, hogy a sávhatárok változtatásával lehetőség van érzékenység-vizsgálatokat végezni. Az előzőhöz hasonlóan jártunk el a *dekrementalizmus* vizsgálatának esetében, ahol szintén egy szűkebb (-40%/0%) és egy tágabb (-45%/0%) sáv képezte a besorolás alapját. Ennek tükröképeként az *inkrementalizmus* tézis vizsgálatát a (0%/+40%) és a (0%/+45%) sávok segítségével vizsgáltuk.

6. táblázat. Nem inkrementális esetek száma évenként

Év/sáv	±40%	0 - +40%	-40 - 0%	±45%	0 - +45%	-45 - 0%	összesen
1992	4	2	2	1	1	0	10
1993	9	6	3	7	5	2	32
1994	9	5	4	4	1	3	26
1995	6	0	6	3	0	3	18
1996	7	2	5	6	2	4	26
1997	6	2	4	3	0	3	18
1998	4	2	2	2	1	1	12
1999	2	2	0	1	1	0	6
2000	4	2	2	1	1	0	10
2001	1	0	1	0	0	0	2
2002	3	2	1	2	1	1	10
2003	7	2	5	1	0	1	16
2004	4	4	0	3	3	0	14
2005	1	1	0	0	0	0	2
2006	3	3	0	2	2	0	10
2007	3	1	2	2	0	2	10
2008	2	0	2	0	0	0	4
2009	1	1	0	1	1	0	4
2010	5	2	3	1	0	1	12
2011	5	3	2	3	2	1	16
2012	2	0	2	1	0	1	6
2013	4	4	0	2	2	0	12

A 4. ábra alapján jelentősen változott időben a honvédelem, a bevándorlás és a specifikus gazdasági tevékenységekhez kapcsoló területek kiadási stabilitása, amelyek általában érdemben javultak a 2000-es évekre. A honvédelem területén a '90-es évek elején jelentős eszközbeszerzések történtek, amelyek megemelték a teljes időszakra vonatkozó L-kurtózis mutató értékét. A bevándorlás esetében a kiadások nominális értelemben a '90-es években stagnáltak/csökkentek, amely reálértéken folyamatosan visszaesést eredményezett az időszakban érvényesülő magas kormányzati fogyasztásdeflátor révén. A bank- és pénzügyek, kereskedelem, idegenforgalom kiadási főcsoportokban az előző esetekkel ellentétes folyamat figyelhető meg. A ciklusról ciklusra átalakuló kormányzati szerepvállalás, különösen az utóbbi néhány évben

jellemző kiugró tételek (nagy volumenű „rendszeretlen” tökeemelések) járultak hozzá a terület kiadási instabilitásához.

Az 5. tábla az egyes szakterületek kiadásainak 1992–2013 közötti kiugró változásainak számát mutatja. A 4. ábrával együtt ezzel már árnyaltabb képet kaphatunk a szakterületek kiadásainak változékonyságáról. A '90-es években a még ki nem kristályosodott költségvetési struktúra révén a változékonyság jelenetős volt, a gyakran változó szerkezet és az új feladatok, valamint a részterületek nehéz azonosíthatósága a becslésünkben mérési hibát is okozhatott (ebben szerepet játszhatott az is, hogy a költségvetés részletezettsége elmarad a 2000-es években jellemző mértéktől). Ugyanakkor az uniós csatlakozással számos terület – például a környezetvédelem, az energiapolitika vagy a közlekedés, szállítás, szállítmányozás – jelentős többletforráshoz jutott, amely ugrásszerű bővüléssel jár egy-egy időszakban. Az uniós források kampányszerű felhasználása ($n + 3$ -as szabály) mindemellett aránytalanul csapódott le egyes megugró években.

Egy elemzési vázlat: a megszakított egyensúly okai

Az előző szakaszban közölt eredmények a kutatási irányt megalapozó Jones és szerzőtársai (1998:6) hármas próbájából kettőt teljesítenek: megfigyelhető a megszakítás, amely ráadásul az L-kurtózis értékek alapján statisztikailag is kimutathatóan erős. Elemzésünk záró szakaszában megvizsgáljuk (és más magyarázó változókra is kiterjesztjük) a harmadik hipotézist, amely szerint a megszakítások alapvetően csak bizonyos gazdasági (lásd reál-GDP változása), politikai (lásd választási év) vagy politikai gazdaságtani (stop-go ciklusok) tényezők tükröi. A feladatot általánosabbra átfogalmazva így vázlatosan azt vizsgáljuk, hogy milyen okai lehetnek a megszakított egyensúlyi költségvetési mintázat kialakulásának (e magyarázatoknak a vázlatosnál átfogóbb elemzése már külön tanulmányt igényelne).

A szakirodalomban ennek kapcsán elsősorban a politikatudományi magyarázatok bevettek (például Breunig, 2006). Ezek közül itt a többek között Krehbiel (1998) munkájából levezetett elvet vizsgáljuk, amely szerint a jobb- és baloldali kormányok eltérő ideológiai alapállása okozza a költségvetési megszakításokat. E modell, melyet *választási ciklus-elmélet*ként határoznak meg, akkor érvényesül, ha az egyensúlyi megszakítások a kormányváltásokat követő évre esnek (H1).

A magyar költségvetési politikára releváns módon ennek egy kiegészítése, a *stop-go hipotézise* is megfogalmazható, amely szerint a GDP-arányos államháztartási hiány (nettó finanszírozási igény/képesség, illetve ennek a választásokhoz kötődő stop-go mintázata) megfelelően előrejelzi a radikális költségvetési változásokat (H2).

Harmadik hipotézisként az inkrementalizmus elméletéből levezethetően vizsgálhatjuk, hogy a gazdasági növekedés felpörgése támogatja-e a pozitív irányú radikális költségvetési változtatásokat (H3), elsősorban kiadásnövelés formájában. Ennek ellentéte az lehet, ha egy adott évben a funkcionális kategóriák többsége tekintetében a dekrementalizmus érvényesül („fűnyírás”), vagy éppenséggel a „cut-back budgeting” („fávágás”), amely a hipotézis szerint a gazdasági visszaesések okozata.

Az első hipotézis esetében a választási év hatását egy dummy változóval vizsgáljuk, amelyet – mivel az új kormány költségvetési módosításai leghamarabb a következő évben szoktak érvényesülni – egy évvel elcsúsztatunk (Breunig, 2006: 11.). A második esetben a magyarázó változó a államháztartási hiány, melyet szintén egy évvel csúsztatva vizsgálunk. A harmadik hipotézist – a fentiekhez hasonlóan egy éves lag-gel – a reál-GDP növekedési ütemének változásával közelítünk.

Kontrollváltozóként a modellben szerepeltetjük az endogén változó késleltetett-jét, amellyel megragadhatóak az éven túlnyúló korrekciók. Szintén kiegészítő jelleggel vizsgáljuk a kiadási területek teljes kiadási főösszeghez viszonyított részarányának hatását. Itt az a várakozásunk, hogy egy közpolitikai alrendszer költségvetési méretének növekedésével – politikai-intézményi sűrűlődség miatt – nehezebb évről évre radikális változást végrehajtani.

A megbecsülendő ökonometria specifikáció mindezek alapján a következő:

$$NIN_t = \beta_1 + \beta_1 NIN_{t-1} + \beta_2 SHARE_{t-1} + \beta_3 GDP_{t-1} + \beta_4 DEF_{t-1} + \beta_5 LPG_{t-1} + \beta_6 EY_{t-1} + \beta_7 EY_t + \varepsilon_t$$

ahol NIN_t : egy dummy változó, melynek értéke 1, ha a kiadásváltozás kívül esik a megadott intervallumon (megszakított egyensúly), és 0 ha az intervallumba esik (inkrementalizmus vagy dekrementalizmus); NIN_{t-1} : késleltetett endogén változó; $SHARE_{t-1}$: a megfigyeléshez kapcsolódó kiadási terület részaránya az összes kiadásból ($t-1$ -ben); GDP_{t-1} : a gazdasági növekedés üteme (%) a megelőző évben; DEF_{t-1} : az államháztartás nettó finanszírozási képessége/igénye a GDP százalékában ($t-1$ -ben) (MNB-módszertan szerint); LPG_{t-1} : ha t -ben baloldali pártok voltak kormányon (dummy); EY_t illetve EY_{t-1} : választási év, valamint a választási év utáni év (mindkettő dummy).

A fenti egyenletet, ahol a mintát a panelbe rendezett összes közpolitikai terület reálkiadásainak éves növekedési ütemei képezik, probit-eljárással becsültük meg. Az eredményeket a 7. táblázat mutatja be.

A késleltetett endogén változó az általunk vizsgált 6 esetből kettőben szignifikáns. Ez azt jelenti, hogy a megszakított egyensúlyt jelző változások előfordulása az előző időszakban növelik az esélyét annak, hogy a következő évben szintén nem inkrementális változás következzen be. Ugyanakkor – mint azt a nem szignifikáns „pársávok” eredményei jelzik – ez az összefüggés érzékeny a sávhatárok megválasztására.

A részesedés változó, egy kivétellel minden esetben szignifikánsan különbözik nullától, méghozzá negatív előjellel. Ez azt jelenti, hogy a nagyobb kiadási súlyú közpolitikai területeken kevésbé hajlamosak vagy képesek a döntéshozók radikális kiadásváltozással járó intézkedéseket fogantatni. Ez megfelel várakozásainknak, amelyek szerint minél nagyobb összegeket mozgat egy terület, annál nehezebben lehet egy időszak alatt jelentős mértékű átcsoportosításokat végrehajtani.

7. táblázat. A megszakított egyensúly magyarázatai: regressziók

	Kétoldalú sáv	Kétoldalú sáv	Inkremen- tális	Inkremen- tális	Dekremen- tális	Dekremen- tális
Függő változó: NIN (t)	-40% / +40%	-45% / +45%	0 / +40%	0 / +45%	-40% / 0%	-45% / 0%
NIN (t-1)	0.392 (2.49)*	-0.557 (-1.28)	0.343 (-1.61)	0.499 (2.10)*	0.316 (-1.4)	0.29 (-0.79)
SHARE (t-1)	-6.531 (3.60)**	-20.697 (2.91)**	-13.399 (3.54)**	-2.886 (-1.63)	-10.26 (3.24)**	-8.346 (2.10)*
GDP (t-1)	0.634 (-0.23)	-1.313 (-0.3)	-0.602 (-0.17)	-3.818 (-1.17)	4.568 (-1.28)	-2.437 (-0.52)
DEF (t-1)	-6.338 (2.22)*	-6.616 -1.47	-8.642 (2.43)*	-9.717 (2.96)**	-1.557 -0.44	-11.446 (2.72)**
LPG (t-1)	-0.051 (-0.36)	-0.449 (-1.95)	-0.079 (-0.45)	0.1 (-0.58)	-0.241 (-1.38)	0.162 (-0.72)
EY (t)	-0.103 (-0.53)	-0.141 (-0.46)	-0.039 (-0.16)	-0.108 (-0.45)	-0.055 (-0.24)	0.083 (-0.28)
EY1 (t)	-0.153 (-0.77)	-0.571 (-1.67)	-0.211 (-0.86)	-0.156 (-0.67)	-0.134 (-0.56)	-0.046 (-0.16)
konstans	-1.07 (5.19)**	-1.206 (3.86)**	-1.474 (5.74)**	-1.858 (7.23)**	-1.052 (4.27)**	-2.319 (6.74)**

A standard hibák zárójelben találhatók. * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$

A gazdasági növekedés ütemének változása az eredmények szerint nem vezet megszakított egyensúlyhoz, vagyis a konjunkturális folyamatok nincsenek szoros összefüggésben a radikális költségvetési változások kialakulásának valószínűségével.

Az államháztartási deficitváltozó a hatból négy sáv esetében szignifikánsnak bizonyult. Az előjel is a várakozásoknak megfelelően alakult; a kedvezőbb hiányszám csökkenti az egyensúlymegszakítás valószínűségét mindkét irányban. Vagyis, amennyiben kedvezőbb az adott időszaki hiány, mint általában, akkor a költségvetési tervezés/végrehajtás általános inkrementális vonása erősödik, illetve nem számíthatunk érdemi kiigazító intézkedésekre egyes szakterületekre koncentráltan („favágás”).

A politikai változgazdasággal kapcsolatos magyarázó változók, beleértve a baloldali kormányzat változót is, inszignifikánsnak bizonyultak. A bemutatott példától eltérő modellspecifikációban – amelyben nem szerepel az államháztartási deficit változó – a választási és a választás utáni év változók továbbra sem különböznek szignifikánsan nullától 10%-os szinten, miközben előjelük a vártak megfelelően pozitív (azaz választási években és az ezt követő években valószínűbb a „favágás”,

a radikális kiadásváltozás, mint máskor). Ez azzal magyarázható, hogy a választási évek költségei inkább a nagyobb súlyú területeken érvényesülnek, ahol az egyensúlymegszakítás – mint azt bemutattuk – kevésbé valószínű.

Ha eredményeinket a hipotéziseink szempontjából értékeljük, azt állapíthatjuk meg, hogy (1) a választási ciklussal kapcsolatos változók nem voltak szignifikánsak; (2) a már közvetlenül a költségvetési hiányhoz kötődő *stop-go* ciklus ugyanakkor érdemi befolyást gyakorolt a költségvetési megszakításokra, míg (3) a gazdasági ciklusok hatása önmagában nem indukál radikális költségvetési változásokat.

Egy általánosabb szinten összefoglalva az eredményeket azt mondhatjuk, hogy az egyensúlymegszakítások leginkább a fiskális válságokhoz köthetők, amelyek nyomán az államháztartás egyensúlyának helyreállítása költségvetési megszorításokat igényel a kiadási oldalon. Ez jellemzően nem a nagy költségvetési súllyal bíró területeknél megvalósuló jelentős kiadáscsökkentéssel történik, inkább dekrementalizmus jellemző (fűnyírás). A nem inkrementális, elsősorban kiadásnövelő változások részben magyarázhatóak az előző év(ek)ben történt nem inkrementális változásokkal, az új egyensúly elérése tehát egynél több időszakot vehet igénybe.

A rendelkezésre álló adatbázis mérete mellett az oksági vizsgálódás természetesen csak részlegesen végezhető el (ráadásul az idősor rövidsége objektív adottság). A költségvetési adatokból önmagukból csak a megszakítások ténye olvasható ki, míg a deficit nagysága és a közpolitikai területek kiterjedtsége kapcsán bízható első eredményeket kaptunk. Annak érdekében, hogy jobban megértsük hogyan befolyásolják a gazdasági ciklusok, a politikai intézmények és a politikusi preferenciák a költségvetés teljesítését, így további hipotézisek vizsgálatára és bővebb kvalitatív és kvantitatív elemzésekre van szükség.

Zárszó

Fejezetünkben a magyar költségvetés teljesülésével kapcsolatos új adatbázison vizsgáltuk a vonatkozó nemzetközi irodalom két alapvető hipotézisét. Eredményeink egyszerre erősítik meg az eddigi összehasonlító vizsgálatokat, és hoznak új szintet a jelenség leírásába, empirikus, normatív és módszertani szempontból is.

Az, hogy Magyarországon a rendszerváltás után egyszerre érvényesült a három fontos leíró kategória, az inkrementalizmus, a dekrementalizmus („fűnyíró”), illetve a megszakított egyensúlyi („favágó”) mentalitás, jelenlegi tudásunk szerint új empirikus eredmény, de korántsem szükségszerű, hogy így legyen. Az persze, hogy a folyamatos gazdasági növekedés környezetében kialakított inkrementalizmus pusztán önmagában kevésbé pontosan írja le a kedvezőtlenebb gazdasági feltételek mellett a költségvetést összeállító államok jelenségeit, semmiképpen sem meglepő, de az elvek érvényesülésének megfigyelt időbeni és területenkénti váltakozása további magyarázatért kiált. Kíváncsian várjuk elsősorban a közép-kelet európai régió hasonló kutatásait, amelyek további adalékokat szolgáltathatnak a gazdasági növekedés és a költségvetés teljesülése közötti kapcsolat megértéséhez.

Másodszor, tanulmányunknak a magyar költségvetéstani irodalom érdeklődését alapvetően meghatározó normatív-intézményi szempontból is lehet jelentősége. Az, hogy sok nemzetközi kutatással szemben a sűrűségfüggvénynek nem csak a jobb oldala, de a bal oldala is (1. és 2. ábra) mutat kiugró értékeket, egy nagyobb tervezési problémára is felhívja a figyelmet. Egy 100 százalékos, vagy akár ennek sokszorosát kitevő teljesülésnövekmény – bár figyelemre méltó – nem feltétlenül világít rá súlyos közpolitikai problémákra. Ugyanakkor ennek ellentéte már kifejezetten aggasztó lehet. Egy közpolitikai részterület szinte teljes finanszírozásának megvonása, majd sok esetben egy év kihagyással ismételt finanszírozása rendkívüli bizonytalanságot jelent az adott terület érintettjei számára – talán nagyobb, mint az inkrementális vagy fűnyírószerű változások sora. Azt, hogy ilyen radikális ingámozgások évről évre megvalósulnak, esettanulmányokból eddig is tudtuk. Az, hogy – mint elemzésünk kimutatja – ez rendszerszinten és évtizedes távlatban is érvényesül, már az érintett döntéshozók számára is elfogadható indok lehet a feladatfinanszírozás aktuális rendszerének felülvizsgálatára.

Harmadrészt, írásunk adalék a megfelelő számítógépes tartalomelemzési, módszertani eljárás kiválasztásához is. A költségvetési adatok „jól viselkedtek” a szótáralapú megközelítés szempontjából: véges számú és ismétlődő terminus technicusokat tartalmaztak a tételek, amelyek így jó találati aránnyal összepárosíthatóak voltak a szótár kulcsszavaival. Erősen kérdéses ugyanakkor, hogy más fontos közpolitikai „arénákban” ez a módszer hasonló hatékonysággal alkalmazható-e. A törvényektől a parlamenti vitákig át a média-címlapokig haladva a szövegek egyre pongyolábbak, miközben a használt kifejezések univerzuma drasztikusan kitágul. Ennek megfelelően a költségvetési tételek esetében jól vizsgázó szótáralapú megközelítés hasznossága is megkérdőjeleződik, így tehát mi is osztjuk Albough és szerzőtársai (2014: 16.) megállapítását, mely szerint a „különböző tartalomelemzési megoldások értéke [...] attól függhet, hogy milyen dokumentumtípust vizsgálunk.”

Melléklet

Az adatok megbízhatósága: összevetés a COFOG-statisztikával

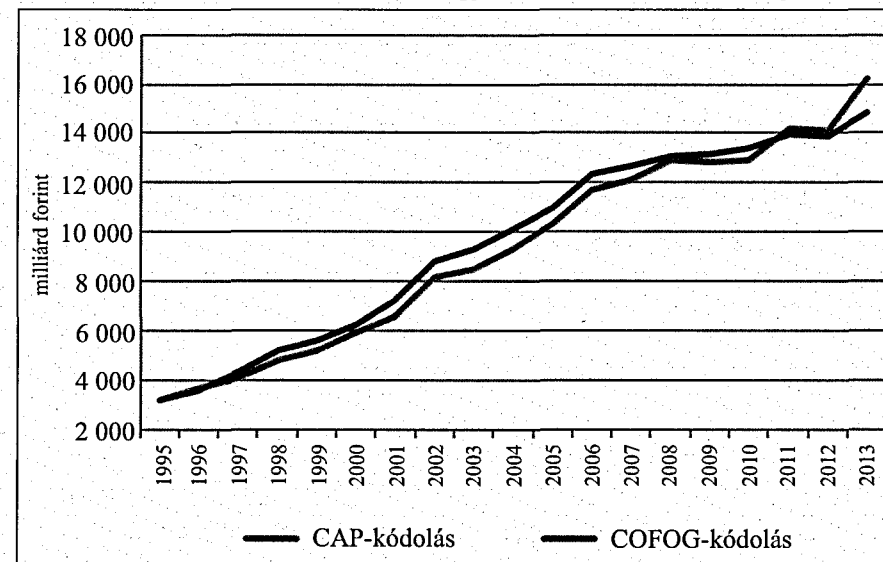
A szótáralapú automatikus kódolással nyert adatokat a kutatás során a főszövegben közölt eljárásnál egy további lépésben is ellenőriztük. A CAP-féle funkcionális kategóriákkal elért eredményt összevetettük egy független statisztikai adatbázissal, az ENSZ által kifejlesztett COFOG-rendszer (Classification of the Functions of Government – a kormányzati funkciók osztályozása) funkcionális kategóriáihoz tartozó adataival. A hivatalosan az Eurostat által publikált magyar adatok első szintű (főcsoportok)¹⁸ tábláit reprodukáltuk saját részletesebb bontású adataink alapján,

¹⁸ Az 1995–2013 közötti COFOG-idősorok nem konzisztensek, mivel az ESA2010 szerinti adatok nem állnak rendelkezésre 2010 előtt, így 1995–2009 között az ESA95 szerinti funkcionális bontást vettük alapul, azaz 2010-ben törés van az idősorokban.

hogy láthassuk a különbséget az egyes funkcionális területek eredményei és az idősorok jellege között.

Az itt bemutatottnál rövidebb, 1995–2013 közötti COFOG-idősorral való összevetés azt mutatta, hogy a kiadási területek többségénél (beleértve az összes kiadást is) mind a nominális kiadási szint, mind az idősor menete igen hasonló (5. ábra).

5. ábra. A CAP- és a COFOG-kódolás alapján számított kiadási főösszegek idősora



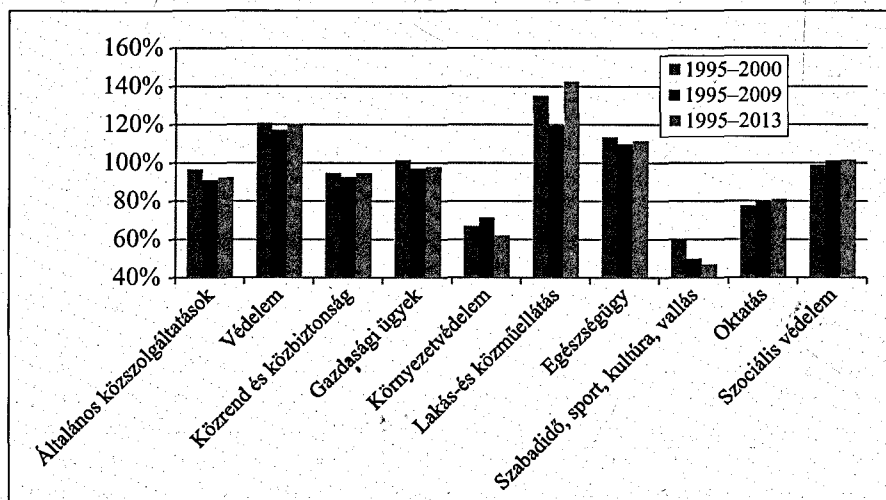
A szorosan együttmozgó COFOG- és reprodukált állami kiadás-idősorok trendjüket tekintve csak a 2011–2013-as időszakban válnak el egymástól. 2010-től kezdődően az uniós pénzek intenzív beáramlása azt eredményezte, hogy a saját számításunk szerinti összes kiadás meghaladta a vonatkozó COFOG-értéket. Az eltérés alapvetően így az uniós források eltérő számbavételére vezethető vissza – mivel a COFOG-rendszer csak az önrészt tekinti kiadásnak –, amely különösen erős hatást gyakorolt az uniós költségvetési időszakok végén.

A korábbi kisebb eltérések bőven magyarázhatóak az eltérő alapadatbázisokkal: miközben e tanulmány a helyi önkormányzatok nem központi költségvetési forrásból fedezett kiadásaival nem kalkulál, addig a COFOG-rendszer teljes körűen veszi számba az állami kiadásokat. Hasonlóképpen, miközben a COFOG-táblákat a nemzeti számlák alapján állították össze (ESA-szemlélet), addig az itt használt zárszámadások pénzforgalmi szemléletben közlik az adatokat. Mindezek közül vizsgálatunk alapján az aggregált kiadási idősorok eltérésére a teljes időszakban leginkább a helyi önkormányzatok kiadásai hatottak.

Ha a kiadási makroadatokat mögé nézünk, az egyes közpolitikai területeken is megfelelő mértékű egyezést mutat a COFOG-, illetve a CAP-ből átszámított idősor.

Néhány kiadási területen ugyanakkor még így is voltak érdemi különbségek, mind a kiadások nominális szintje, mind az év/év változások esetében. Ezek a kiadások volumenük szempontjából olyan kisebb súlyú területeknél jelentek meg, mint a környezetvédelem, a szabadidő, a kultúra és a vallás, illetve a lakás-kommunális szolgáltatások (lásd a 6. ábrát, amely a 100%-os kiadási szintegyeztéstől való eltéréseket mutatja).

6. ábra. A kiadások CAP/COFOG aránya egyes főcsoportokban



Ezen speciális okok mellett a fent említett számbavételi-statisztikai különbségek szintén hozzájárulhattak a funkcionális csoportok adatainak eltéréséhez. Az egyes közpolitikai területeken regisztrált adatok eltérésének ennél részletesebb vizsgálatára ugyanakkor már csak a legfelső csoportosítási szintek (CAP: „major topic”; COFOG: főcsoport) alatti kódolás tartalmi és statisztikai összehasonlításával kerülhetne sor.

Összességében a számviteli és más módszertani eltérések ellenére a CAP- és a COFOG-módszer szerint számított aggregált kiadási idősorok konzisztens eltéréseket mutattak. Hasonló a helyzet az egyes közpolitikai területeken, miközben a CAP-kódolás saját főcsoportjainál az idősorok menete simább, mint a COFOG-át-kódolásnál. Így minden körülményt figyelembe véve megállapítható, hogy az alkalmazott kódolási eljárás megbízhatóan írta le az általános trendeket és az egyes közpolitikai területek kiadásait is. Ezzel együtt mind a kódolási módszertan javítása, mind a független funkcionális kódolási sémákkal (COFOG, stb.) való részletesebb összehasonlíthatóság megteremtése hozzájárulhat egy pontosabb költségvetési kiadási képhez.

Epilógus: További kutatási irányok

Boda Zsolt – Sebők Miklós

A Hungarian Comparative Agendas Project eredményeit bemutató könyvünket azzal kezdtük, hogy Baumgartner és Jones elméletének gazdagságát, és a CAP-projektben rejlő empirikus lehetőségeket méltattuk. A Bevezetőben utaltunk néhány időszerű kutatási irányra, amelyek a szorosan vett közpolitikai dinamika tanulmányozásától a médianapirendek és a médiahatás, a pártok mint „ügyszakdák”, vagy a törvényhozás munkájának vizsgálatán át a döntéshozatal sajátosságainak és a döntéshozók információs korlátainak elemzéséig terjednek. Könyvünkben pedig bemutattuk a projekt keretében folytatott kutatásaink eddigi legérdekesebb eredményeit, amelyek a hazai közpolitika-alkotás dinamikájára és a napirendek egymásra hatására összpontosítanak.

Azt, hogy a CAP adatbázisai az eredeti elméleti kereten, a megszakított egyensúly vizsgálatán túl is hasznos kiindulópontot jelenthetnek a magyar és összehasonlító politikával foglalkozó társadalomkutatók számára, jól jelzi a projekt fő irányától eltérő, de ahhoz kapcsolódóan született számos további „leágazás”. A Bevezetőben is említettük Böcskei Balázs elemzését, amely egy közpolitikai esetről (a 2012-es rezsicsökkentésről) szóló, alapvetően kvalitatív esettanulmány során hasznosította a CAP-adatokat. Szintén ott idéztük Sebők Miklós és szerzőtársai tanulmányát, amely ugyancsak a projekt adatbázisai alapján a törvényhozás formális minőségének mérésére tett kísérletet. Úgy gondoljuk, mindezek a példák meggyőzően illusztrálják a projektben rejlő lehetőségeket. Befejezésül néhány további ilyen lehetséges kutatási irányt vázolunk fel.

Az egyik, úgyszólván kimeríthetetlen tartalékokkal rendelkező kutatási irány a konkrét, tematikusan leszűkített kutatási kérdések vizsgálata esettanulmányok segítségével. A magyar CAP-projekt honlapján üzemelő univerzális kereső (<http://cap.tk.mta.hu/kereso>) segítségével például a „rendőrség” kifejezésre szűrve több mint 3000 találat jön fel az ukrán parlamenti rendszetről szóló Magyar Nemzet cikktől az 1924-es zárszámadás „Állami rendőrség” előirányzatáig. A közpolitikai területenkénti és témánkénti vizsgálatok mellett ugyanúgy kigyűjthetőek adatok egyes pártok vagy politikusok országgyűlési tevékenységéről – vagy bármilyen másról, amelyet az adatok gazdagsága lehetővé tesz. Így például Boda Zsolt és Mátyás Eszter a hazai környezetpolitika alakulását elemezték, és ehhez az interpellációs- és törvény-adatbázist is használták (Boda és Mátyás, 2017); míg Bíró-Nagy András és Galgóczi Eszter a CAP-adatbázisok alapján azt vizsgálták, hogy miként változik az európai uniós eredetű törvények száma és aránya a különböző kormányzati ciklusokban (Bíró-Nagy és Galgóczi, 2018). A lehetőségek számosak, és jelen sorok íróinak nyilvánvalóan nincs megfelelő fantáziája mindezek végiggondolására. Abban a reményben említjük meg mégis a tematikus esettanulmányok kissé nehezen körvonalazható kutatási irányát, hogy kutatótársaink, szakdolgozatírók, doktori hallgatók és akár

konzulenseik, témavezetőik is ihletet meríthessenek e példákból, és a későbbiekben saját céljaikra használják adatbázisainkat.

Egy másik lehetséges kibővítési irány – a nemzetközi projekt neve és eredeti szándéka szerint – a kutatási problémák „horizontális” kiterjesztése, az összehasonlító kutatások végzése. A magyar közpolitikai dinamika elemzéséhez elengedhetetlenek a komparatív vizsgálatok, hiszen a hazai közpolitika-tudomány úgyszólván gyerekcipőben jár: a folyamatok, az adatok értelmezését az elméletek mellett a magyar sajátosságokra rávilágító összehasonlító kutatások segíthetik leginkább. A CAP nemzetközi adatbázisában egyre több országról és közigazgatási egységről egyre többféle közpolitikai adat gyűlik össze. Igaz, sajnálatos módon Nyugat-Európa, Észak-Amerika, sőt Dél-Amerika mellett a közép- és kelet-európai országok továbbra is hiányoznak, pedig magyar szemszögből fontos lenne a hozzánk hasonló múltú, politikai kultúrájú és fejlettségű országok tanulmányozása. Bízunk benne, hogy a jövőben lesznek ilyen irányú fejlemények – addig pedig a meglévő lehetőségeket kell kiaknázni. Önkritikusan jegyezzük meg, hogy eddigi kutatásaink során a komparatív szempontot csak kevéssé juttattuk érvényre, így a jövőben minden bizonnyal számunkra is ez lesz az egyik követendő irány.

A tematikusan fókuszált és a „horizontális” komparatiztika mellett harmadik lehetőség a „vertikális”, azaz az időben végzett longitudinális kutatás. Könyvünkben is közlünk olyan elemzéseket, amelyek a különböző időszakok, sőt, történelmi korszakok törvényhozási vagy parlamenti kérdészi tevékenységét hasonlítja össze. Az ilyen vizsgálatok nemcsak a magyar politikatörténetre vetnek fényt, hanem hozzájárulnak a különböző politikai rendszerek közpolitikájának összehasonlító vizsgálatához, és így a jelen jobb megértéséhez is. Büszkéek vagyunk arra, hogy a magyar CAP-adatok párját ritkítóan hosszú történelmi adatsorok – hogy ezek létrejöhettek, abban Molnár Csaba kollégáknak elévülhetetlen érdemei vannak.

Végezetül a CAP egyik, a szélesebb kutatóközönség számára talán legérdekesebb újítása módszertani természetű. A nagyméretű szöveges adatbázisok kézi kódolásának megszervezése, a kutatók kiképzése és annotációjuk megbízhatóságának biztosítása embert próbáló és rendkívül erőforrás igényes folyamat. E kutatási problémára jelenthet megoldást a gépi kódolás alkalmazása, amely a szövegbányászat (text mining) technikáinak felhasználásával valósítható meg. Számos olyan CAP-es tanulmány jelent meg (többek között e kötetben Mészáros Evelin kutatási jelentése a média modul gépi kódolásáról, valamint Sebők Miklós és Berki Tamás tanulmánya a magyar költségvetési adatokról), amely legalább részlegesen támaszkodott a szövegbányászat kínálta lehetőségekre. A magyar CAP-kutatócsoport szervezésében az MTA TK-ban 2018 tavaszán egy több, mint 50 fős nemzetközi konferencián vizsgáltuk az ilyen kvantitatív szövegelemzés társadalomtudományi lehetőségeit, mely rendezvény már egyértelműen túlmutatott a közpolitikai napirendekkel kapcsolatos projekt indításakor meghatározott eredeti céljainkon. A POLTEXT-workshop és az egyre gyarapodó nemzetközi és hazai publikációk egyben azt is jelzik, hogy ha e kötet le is zárult a CAP-projekt egy fontos fejezete, a kutatási program még messze jár a végétől, s fontos új eredményekkel gazdagíthatja a magyar és nemzetközi társadalomtudományt.

FÜGGELÉK

A CAP-kódkönyv

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
-----------	-----------	--------

1	Makrogazdasági politika	
1	100	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
1	101	Infláció, árak, árfolyamok, kamatok
1	103	Foglalkoztatás, munkanélküliség, inaktivitás
1	104	Monetáris- és pénzügypolitika
1	105	Költségvetési politika: államháztartás, központi költségvetés, államadósság
1	107	Adózás, adópolitika, adóreform
1	108	Iparpolitika, ágazati politika, fejlesztéspolitika, állami vállalkozói tulajdon
1	110	Árszabályozás
1	199	Egyéb

2	Emberi jogok	
2	200	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
2	201	Etnikai kisebbségek, etnikai diszkrimináció és rasszizmus
2	202	Nemi diszkrimináció, szexuális kisebbségek diszkriminációja
2	204	Életkori diszkrimináció
2	205	Megváltozott munkaképességűek diszkriminációja
2	206	Választójog, választási részvétel
2	207	Szólásszabadság, lelkiismereti- és vallásszabadság
2	208	Adatvédelem és információs jogok
2	209	Államellenes tevékenység, alkotmányvédelem
2	219	Ügynökmúlt, önkényuralmi rendszerek ügyei
2	299	Egyéb

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
3	Egészségpolitika	
3	300	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
3	301	Egészségügyi reform
3	302	Egészségbiztosítás
3	321	Gyógyszeripar, gyógyászati segédeszközök és gyógyszerengedélyezés
3	322	Egészségügyi létesítmények építése, szabályozása és finanszírozása
3	323	Egészségügyi szolgáltatók finanszírozása és szabályozása
3	324	Egészségügyi visszaélések és műhibák
3	325	Egészségügyi dolgozók és képzésük
3	331	Megelőzés, fertőző betegségek, egészségtudatosság
3	332	Csecsemők és gyermekek egészsége
3	333	Mentális betegségek és értelmi sérültek
3	334	Tartósan betegek és idősek ápolása, gyógyíthatatlan betegek, rehabilitációs szolgáltatások
3	335	Vényköteles gyógyszerek ártámogatása és finanszírozása
3	336	Egyéb egészségügyi szolgáltatások és nem társadalombiztosítás által finanszírozott ellátások
3	341	Dohányzás: prevenció és szabályozás
3	342	Alkoholizmus, drogok és kezelésük
3	398	Egészségügyi kutatás és fejlesztés
3	399	Egyéb

4	Agrárpolitika (kivéve földpolitika)	
4	400	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
4	401	Agrár- és élelmiszerkereskedelem
4	402	Agrártermelők támogatása, intervenciós alapok és biztosítás
4	403	Élelmiszerfelügyelet és -biztonság
4	404	Agrármarketing és piackutatás

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
4	405	Állat- és növénybetegségek, a kártevők elleni védekezés
4	408	Halászat és horgászat
4	498	Mezőgazdasági kutatás és fejlesztés
4	499	Egyéb

5	Foglalkoztatáspolitikai	
5	500	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
5	501	Munkavédelem és munkakörülmények
5	502	Munkahelyi képzés, továbbképzés, közmunka
5	503	Munkavállalói juttatások
5	504	Munkaügyi kapcsolatok, érdekegyeztetés, szakszervezetek
5	505	Munkaidő és bérek szabályozása, munkajog
5	506	Fiatalkor foglalkoztatása, gyermekmunka, gyermek- és ifjúsáspolitikai
5	508	Szülői szabadság, gyermekgondozás
5	529	Külföldi munkavállalók, vendégmunkások és idénymunkások
5	599	Egyéb

6	Oktatáspolitikai	
6	600	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
6	601	Felsőoktatás
6	602	Közoktatás
6	603	Hátrányos helyzetű diákok oktatása
6	604	Szakképzés
6	606	Gyógypedagógia és speciális nevelési igényűek oktatása
6	607	Tehetséggondozás
6	698	Oktatási kutatás és fejlesztés
6	699	Egyéb

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
7	Környezetpolitika	
7	700	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
7	701	Ivóvízbiztonság- és ellátás
7	703	Szilárd- és folyékony hulladékkezelés
7	704	Veszélyes hulladék kezelése és megsemmisítése
7	705	Levegőszennyezés, globális felmelegedés, zajszenyezés
7	707	Újrahasznosítás
7	708	Beltéri légszennyezettség és más beltéri szennyezések
7	709	Védett fajok, erdővédelem
7	710	Felszíni vizek szennyezése és védelme
7	711	Termőföldek és vízbázisok védelme
7	798	Környezeti kutatás és fejlesztés
7	799	Egyéb

8	Energiapolitika	
8	800	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
8	801	Atomenergia és szabályozása
8	802	Áramtermelés és -szolgáltatás, hőtermelés
8	803	Földgáz és olaj
8	805	Szén
8	806	Alternatív és megújuló energia
8	807	Energiatakarékosság
8	898	Energetikai kutatás és fejlesztés
8	899	Egyéb

9	Bevándorláspolitiká	
9	900	Bevándorlási és menekültügyek

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
10	Közlekedéspolitika	
10	1000	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
10	1001	Közösségi közlekedés és közlekedésbiztonság
10	1002	Országos utak építése, karbantartása és biztonsága
10	1003	Repterek, légitársaságok, légiforgalmi irányítás és biztonság
10	1005	Vasúti közlekedés és biztonság
10	1006	Közúti teherszállítás és személyszállítás
10	1007	Vízi közlekedés és teherszállítás
10	1010	Egyéb (például helyi) infrastruktúra fejlesztés
10	1098	Közlekedési kutatás és fejlesztés
10	1099	Egyéb

12	Igazságügy és büntetőpolitika	
12	1200	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
12	1201	Rendvédelmi szervek
12	1202	Fehérgalléros és szervezett bűnözés
12	1203	Illegális drogok előállítása, terjesztése és ellenőrzése
12	1204	Bíróságok
12	1205	Büntetésvégrehajtás
12	1206	Fiatalkori bűnözés és büntetésvégrehajtás
12	1207	Gyermekebántalmazás és gyermekpornográfia
12	1208	Családvédelem és gyámügy
12	1209	Lőfegyverek, gyújtogatás, rendőrségi visszaélések
12	1210	Büntető törvénykönyv, polgári jog
12	1211	Zavargások, bűnmegelőzés
12	1227	Rendőrség és egyéb általános belbiztonsági válaszok a terrorizmusra
12	1299	Egyéb

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
13	Szociálpolitika	
13	1300	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
13	1301	Ételjegyek, természetbeni ételmiszer-juttatás
13	1302	Szegénység és alacsony jövedelműek segélyezése
13	1303	Társadalombiztosítási nyugdíj és időskorúak egyéb szociális juttatásai
13	1304	Fogyatékkal élők támogatása
13	1305	Önkéntes szervezetek és szociális szolgáltatásaik
13	1399	Egyéb

14	Területpolitika és lakásügy	
14	1400	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
14	1401	Városi lakásügy és közösségfejlesztés
14	1403	Városfejlesztés
14	1404	Mezőgazdasági jellegű települések lakhatása
14	1405	Vidékfejlesztés
14	1406	Lakásvásárlási és bérleti támogatások
14	1407	Veteránok lakhatási támogatása és honvédségi lakásprogramok
14	1408	Idősek és fogyatékkal élők lakhatása
14	1409	Hajléktalanok, hajléktalanszállók
14	1410	Lakáscélú jelzáloghitelek és devizahitelek problémái
14	1498	Lakás és közösségfejlesztési K+F
14	1499	Egyéb

15	Pénzügyi szabályozás és kereskedelempolitika	
15	1500	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
15	1501	Pénzügyi rendszer és pénzügyi szabályozás
15	1502	Értékpapír- és árutőzsde szabályozás

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
15	1504	Lakossági pénzügyek és hitelezés
15	1505	Biztosítás
15	1507	Csőd
15	1520	Vállalatvezetés és versenyszabályozás
15	1521	Kis- és középvállalkozások
15	1522	Szellemi tulajdon, szerzői jogok
15	1523	Katasztrófavédelem
15	1524	Idegenforgalom
15	1525	Fogyasztóvédelem
15	1526	Sport- és fogadási szabályozás és finanszírozás
15	1599	Egyéb

16	Honvédelem	
16	1600	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
16	1602	NATO és más katonai szövetségek, külföldi katonai szerepvállalás
16	1603	Katonai és polgári nemzetbiztonság, hírszerzés
16	1604	Védelmi logisztika
16	1605	Tömegpusztító fegyverek és ellenőrzésük
16	1606	Katonai segítségnyújtás, fegyvergyártás – és értékesítés
16	1608	Honvédség személyi állománya, hadbíróság
16	1609	Nyugállományú katonák, leszerelt katonák, veteránok
16	1610	Honvédelmi közbeszerzés és fegyverrendszerek vásárlása
16	1611	Katonai létesítmények és ingatlanok
16	1612	Tartalékos állomány
16	1614	Honvédségi hulladékkezelés és környezetvédelem
16	1615	Polgári védelem
16	1616	Honvédség polgári/közalkalmazotti állománya, volt szovjet laktanyák, hadiipar

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
16	1617	Honvédelmi szolgáltatások beszerzése
16	1619	Harcoló alakulatok külföldi szerepvállalása
16	1620	A Magyar Honvédséggel szembeni kártérítések és követelések
16	1698	Honvédelmi kutatás és fejlesztés
16	1699	Egyéb

17	Tudomány- és technológiapolitika	
17	1700	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
17	1701	Úrkutatói programok
17	1704	Az űr kereskedelmi használata, műholdak
17	1705	Tudományos technológia transzfer, nemzetközi tudományos együttműködés
17	1706	Hírközlési szabályozás
17	1707	Médiaszabályozás
17	1708	Időjáráselőrejelzés, viharjelzés
17	1709	Infokommunikációs technológia és szolgáltatás
17	1798	Úrkutatói, tudományos, média és IT kutatás és fejlesztés
17	1799	Egyéb

18	Külgazdasági politika	
18	1800	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
18	1802	Kereskedelmi tárgyalások, viták, megállapodások
18	1803	A magyar export támogatása és szabályozása
18	1804	Nemzetközi beruházások és külföldi működőtőke befektetések
18	1806	Nemzetközi termelékenység és versenyképesség, fizetési mérleg
18	1807	Vámok és import szabályozás
18	1808	Nemzetközi árfolyamrendszer és keresztárfolyamok
18	1899	Egyéb

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
19	Külpolitika	
19	1900	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
19	1901	Magyarország nemzetközi segélyezéssel kapcsolatos tevékenysége
19	1902	Nemzetközi természeti erőforrások kiaknázása, erőforrás-megosztással kapcsolatos egyezmények és viták
19	1905	A fejlődő országokkal kapcsolatos témák
19	1906	Nemzetközi pénzügyek, gazdasági intézmények és gazdasági fejlődés
19	1910	Nyugat-Európa, Európai Unió ügyei
19	1921	Konkrét régió/ország ügye
19	1925	Emberi jogok nemzetközi védelme
19	1926	Nem pénzügyekkel foglalkozó nemzetközi szervezetek és civil szervezetek
19	1927	Nemzetközi terrorizmus, repülőgép-eltérítés
19	1929	Magyar diplomácia, külföldre utazó és külföldön dolgozó magyar állampolgárok, külföldi diplomaták Magyarországon
19	1930	Határon túli magyarok és diaszpóra
19	1999	Egyéb

20	Kormányzati működés	
20	2000	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
20	2001	Önkormányzatok, kormányzati szintek közti kapcsolatok
20	2002	Kormányzati hatékonyság és bürokratikus fegyelem
20	2003	Postai szolgáltatás
20	2004	Állami alkalmazottak juttatásai, közszolgálati ügyek
20	2005	Kinevezések és beiktatások
20	2006	Valuta, emlékérmek, medálok, pénzverde

Főtémakör	Altémakör	LEÍRÁS
20	2007	Kormányzati beszerzés, közbeszerzési problémák és visszaélések, kiserződés
20	2008	Kormányzati ingatlan vagyon és kezelése
20	2009	Adóadminisztráció
20	2010	A miniszterelnök személyével és a kormánnyal kapcsolatos eljárások, botrányok
20	2011	Kormányzati szervek, a kormányzat és a törvényhozás közötti kapcsolatok, parlamenti működés
20	2012	Választások és választási kampányok szabályozása, politikai hirdetések, közszolgálati etika
20	2013	Népszámlálás
20	2014	Fővárosi ügyek
20	2015	A kormánnyal szembeni követelések
20	2030	Állami ünnepek
20	2099	Egyéb

21	Földpolitika és természeti erőforrások	
21	2100	Általános (több altéma kombinációját tartalmazza)
21	2101	Nemzeti parkok, történelmi emlékhelyek, szabadidős létesítmények
21	2103	Nemzeti földvagyon, erdők és ásványkincsek
21	2104	Vízgazdálkodás, vízügyi kutatás és fejlesztés
21	2199	Egyéb

23	Kulturális politika	
23	2300	Kulturális politika

Megjegyzés: az eredeti kódkönyv nem tartalmaz 11-es és 22-es főtémakört.

Média kódok

	MÉDIA KÓDOK	Kizárólag a média modulban használhatóak!
26	26. Időjárás és természeti katasztrófák	
	2600 Általános, vegyes	
	2601 Földrengés	
	2602 Árvíz	
	2603 Tornádó, hurrikán	
	2604 Erdőtűz	
	2610 Egyéb természeti katasztrófa	
	2611 Időjárás általános	
27	27. Balesetek, tüzesetek és más emberi tevékenységből eredő katasztrófák	
	2700 Általános	
	2701 Közlekedési balesetek	
	2702 Háztartási balesetek (nem tüzeset)	
	2703 Tüzesetek	
	2799 Egyéb balesetek	Lásd még: 1209 tűzoltóság és tűzvédelmi szervezetek
28	28. Művészetek, kultúra, történelem, tudomány és szórakozás	
	2800 Általános	
	2801 Művészetek	
	2802 Kultúra	
	2803 Történelem	
	2804 Tudomány és tudományos ismeretterjesztés	
	2805 Szórakozás	
	2810: Egyéb	Lásd például: történelmi események televíziós programok.

	MÉDIA KÓDOK	Kizárólag a média modulban használhatóak!
29	29. Sporthírek és szabadidő	
	2900 Általános	
	2901 Versenysport (kivéve Olimpia)	
	2902 Olimpia	
	2903 Professzionális labdarúgás	
	2904 Szurkolók	
	2905 Szabadidősport, amatőr sport, tömegsport	
	2906 Szurkolók	
	2907 Forma-1	
	2910 Egyéb	
30	30. Halálesetek, halálhírek és gyászjelentések	
31	31. Egyházak és vallás	Kiegészítés: Ide csak hitélet (Közpolitikai kód: vallásszabadság, általános kormányzat (ha pénzügyek, állam-egyház viszonya)
33	33. Politikai pártok	
	3300: Általános	
	3301: Választási eredmények	
	3302: Pártokkal kapcsolatos hírek	
	3310: Egyéb	
34	34. Bulvárhírek, hírességek	
35	35. Bűnügyek	
	3500: Általános	
36	36. Politikai korrupció	Megjegyzés: A legtöbb esetben közpolitikai kódhoz kell sorolni
	3600 Általános korrupciós témák	
90	90. Hírosszefoglalók, hírek röviden	
91	91. Fotógaléria	
92	92. Hirdetések	
93	93. Tartalomjegyzék	
99	99. Más, vegyes és bekódolhatatlan	

A kötetben közölt adatbázisok honlapjának bemutatása

A kötetben felhasznált adatokat a <http://cap.tk.mta.hu> címen elérhető oldal tartalmazza. Adataink a CAP eredeti kutatási tervétől függetlenül is fontos kiindulópontot jelenthetnek a magyar politikával foglalkozó empirikus kutatóknak. A honlap mind magyar, mind angol nyelven hozzáférhető, elősegítendő az adatbázisok összehasonlító, nemzetközi kutatásokban való felhasználhatóságát. Az adatbázisok mellett a kutatási projekt gerincét adó nemzetközi közpolitikai kódkönyv, valamint annak magyar viszonyokra alkalmazott változata is elérhető honlapunkon (1. ábra). Az adatbázisok és a kódkönyvek használatához előzetes ingyenes regisztráció szükséges.

1. ábra. A CAP közpolitikai kódkönyvei (<http://cap.tk.mta.hu/kozpolitikai-magyar>)

MTA TK Hírek A kutatásról Kutatócsoport HU | EN

mtatkcac MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont CAP

Keresés...

■ A kutatásról
■ A nemzetközi CAP projekt
■ Kódkönyvek
■ Adatbázisok
■ Tanulmányok
■ Hivatkozás, adatfelhasználás
■ Támogatók
■ Kapcsolat
■ A CAP nemzetközi konferenciái

■ Nyitóoldal ■ Közpolitikai témakörök kódkönyve (A magyar közpolitika dinamikája)

Közpolitikai témakörök kódkönyve (A magyar közpolitika dinamikája)

A Közpolitikai témakörök kódkönyve (A magyar közpolitika dinamikája) az Egyesült Államokban Frank Baumgartner és Bryan Jones nevével fémjelzett Policy Agendas Project közpolitikai tartalomelemző kódkönyvét adaptálja hazai környezetben. Külön köszönettel tartozunk a szerzőknek az engedélyükért, hogy verziójukat a projekt keretein belül kiindulópontként használhatjuk.

Kódkönyv: Letölthető XLSX, Letölthető PDF, Online változat
Jegyzet: Letölthető XLSX, Online változat

A kereső a CAP kutatócsoportja által felépített adatbázis-táblában, forrásaiban, valamint a projekt munkájához kapcsolódó egyéb háttéranyagokban keres a megadott kulcsszó alapján.

Tovább a kereső oldalra

Adatbázisaink köre folyamatosan bővül. Jelenleg az alábbiakra terjed ki (2. ábra):

2. ábra. A CAP adatbázisainak áttekintése (<http://cap.tk.mta.hu/adatbazisok>)



Az Országgyűléssel kapcsolatos adatbázisok

- Költségvetések és zárszámadások (1868–2013)
- Törvények (1790–2018)
- Interpellációk (1949–2018)
- Azonnali kérdések (1994–2014)
- Kérdések (1990–2014)
- Írásbeli kérdések (1998–2014)
- Képviselők (1990–2014)
- Bizottságok (1990–2018)
- Pártok (1990–2018)
- Frakcióvezetők és helyettesek (1990–2014)
- Választókerületek (1990–2014)
- Pártprogramok (1990–2014)
- Magyar politikai rezsimek csoportosítása (1790–2018)

A kormánnyal kapcsolatos adatbázisok

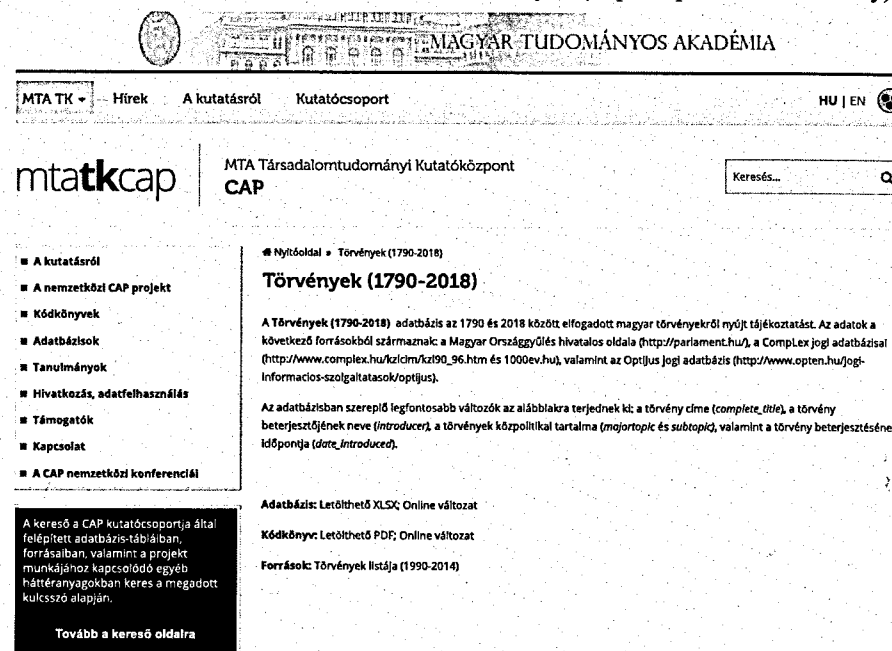
- Rendeletek (1990–2018)
- Magyar Közlöny (1990–2018)
- Kormánytagok (1990–2018)
- Miniszterelnöki beszédek (1990–2018)

A médiával és a közvéleménnyel kapcsolatos adatbázisok

- Népszabadság-címlapok (1990–2014)
- Magyar Nemzet-címlapok (2002–2014)
- A közvélemény számára legfontosabb ügyek (2004–2018)

Az egyes adatbázisok felületeire kattintva elérhető mind az adatokat tartalmazó táblázat, mind pedig a táblázatok értelmezéséhez elengedhetetlen kódkönyv (3. ábra).

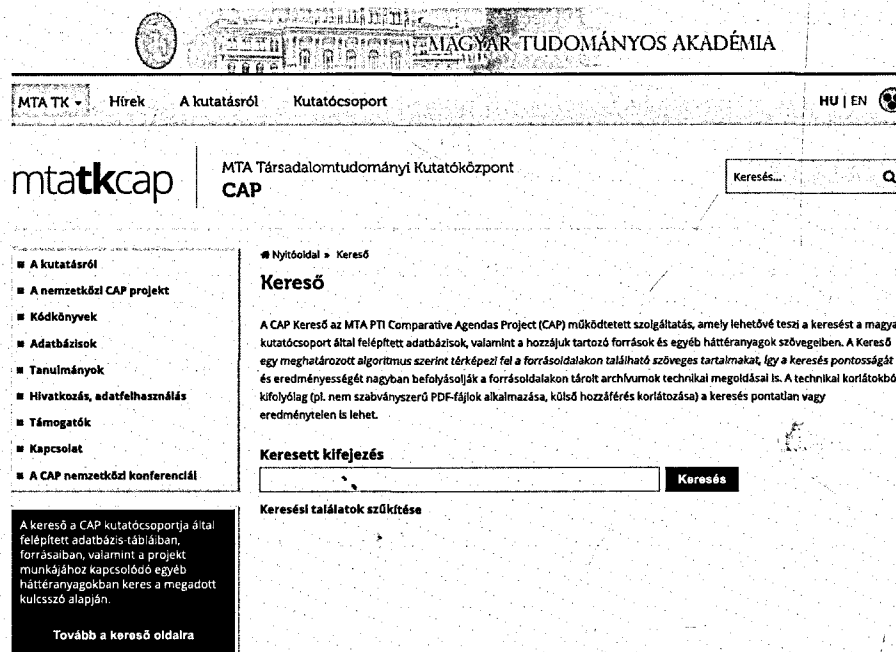
3. ábra. Egy példa a CAP adatbázisaira: a törvények (<http://cap.tk.mta.hu/torveny>)



A honlapon emellett a kutatással kapcsolatos egyéb kulcsfontosságú információk is hozzáférhetők. Ilyenek a kutatócsoportunkkal kapcsolatos hírek, a kutatásunk jelenlegi és volt résztvevőinek listája, valamint a magyar CAP-kutatócsoport megjelent tanulmányai. Az adatbázisok közötti könnyebb eligazodás érdekében a honlapunkon keresőmotor működik (4. ábra). Felülete angol és magyar nyelven is hozzáférhető, amely lehetővé teszi a kulcsszavas keresést a magyar kutatócsoport által felépített

adatbázisok, valamint a hozzájuk tartozó források és egyéb háttéranyagok szövegeiben.

4. ábra. A CAP keresőmotorja (<http://cap.tk.mta.hu/kereso>)



Irodalom

- Albaugh, Quinn–Soroka, Stuart Neil–Sevenans, Julie–Walgrave, Stefaan (2014): *Comparing and Combining Machine Learning and Dictionary-Based Approaches to Topic Coding*. Paper presented at the 7th annual Comparative Agendas Project (CAP) conference, Konstanz, June 12–14.
- Allmark, Liam (2012): More than Rubber-Stamps: The Consequences Produced by Legislatures in Non-Democratic States beyond Latent Legitimation. In: *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 18., No. 2., 184–202.
- Almond, Gabriel A.–Dalton, Russel J.–Powell, Bingham G. Jr.–Strøm, Kaare (2006): *Összehasonlító politológia*. Osiris Kiadó, Budapest.
- Andeweg, Rudy B. (2014): Roles in Legislatures. In: Shane Martin–Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- André, Audrey–Depauw, Sam (2013): District Magnitude and Home Styles of Representation in European Democracies. *West European Politics*, Vol. 36, No. 5., 986–1006.
- André, Audrey–Depauw, Sam–Shugart Matthew S. (2013): The Effect of Electoral Institutions on Legislative Behavior. In: Shane Martin, Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Báger Gusztáv–Vigvári András (2007): Államreform, közpénzügyi reform – Nemzetközi trendek, hazai kihívások. Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézet.
- Bailer, Stefanie (2011): People's voice or information pool? The role of, and reasons for, parliamentary questions in the Swiss parliament. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 3., 302–314.
- Bajomi-Lázár Péter (2014): *Party Colonisation of the Media in Central and Eastern Europe*. Budapest–New York, Central European University Press.
- Bartha Attila (2015): *Politically Driven Policy-Making and Transformation of Belligerent Narratives: Understanding Hungarian Economic Policy Changes in the post-2010 Period from a Narrative Policy Framework Perspective*. Kézirat, MTA TK PTI.
- Baumgartner, Frank R.–Foucault, Martial–Francois, Abel (2006): Punctuated equilibrium in the French budgeting process. *Journal of European Public Policy*, 13., 1086–1103.
- Baumgartner, Frank R.–Breuning, Christian–Green-Pedersen, Christoffer–Jones, Brian D.–Mortensen, Peter B.–Nuytemans, Michiel–Walgrave, Stefaan (2009): Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*, Vol. 53., No. 3., 603–620.

- Baumgartner, Frank R.–Carammia, Marcello–Epp, Derek A.–Noble, Ben–Rey, Beatrix–Yildirim, Tevfik Murat (2017): Budgetary Change in Authoritarian and Democratic Regimes. *Journal of European Public Policy*, Vol. 24 (6): 792–808. DOI: 10.1080/13501763.2017.1296482
- Baumgartner, Frank R.–Jones, Bryan D. (1993, 2009): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Bawn, Kathleen (1995): Political Control versus Expertise: Congressional Choices About Administrative Procedures. *American Political Science Review*, Vol. 89., No. 1., 62–73.
- Bealey, Frank–Johnsohn, Allan G. (1999): *The Blackwell Dictionary of Political Science*. Blackwell Publishing Ltd.
- Beetham, David (1991): *The Legitimacy of Power*. Palgrave.
- Bérenger, Jean–Kecskeméti Károly (2008): *Országgyűlés és parlamenti élet Magyarországon, 1608–1918*. Napvilág Kiadó.
- Bertelli, Anthony M.–Dolan, Rachel M. (2009): The demand and supply of Parliamentary policy advocacy: evidence from UK health policy 1997–2005. *Government and Opposition*, Vol. 44., No. 3, 219–243.
- Bevan, Shaun–John, Peter (2015): Policy Representation by Party Leaders and Followers: What Drives UK Prime Minister's Questions? *Government and Opposition*, Vol. 51., No. 1., 1–25.
- Bihari Mihály (2005): *Magyar politika 1944–2004*, Osiris Kiadó.
- Binder, Sarah A. (2015): Challenges Ahead for Legislative Studies. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 40., No. 1., 5–11.
- Bíró-Nagy András (2015): Közép-európai EP-képviselők és szerepeik. Viselkedési stratégiák az Európai Parlamentben. *Politikatudományi Szemle*, XXIV. évf., 2. szám, 91–121.
- Bíró-Nagy András–Galgóczi Eszter (2018): *A magyar törvényalkotás europaizációja, 2006–2014* (kézirat).
- Blomgren, Magnus–Rozenberg, Olivier (2012): *Parliamentary roles in modern legislatures*. Routledge.
- Bochel, Hugh–Defty, Andrew–Kirkpatrick, Jane (2014): *Watching the watchers: parliament and the intelligence services*. Palgrave Macmillan.
- Böcskei Balázs (2015): Rezsicsökkentés: a közpolitikai változás mint politikai innováció. *Politikatudományi Szemle*, XXIV. évf., 4. szám., 94–113.
- Böcskei Balázs (2016): Overheads Reduction: Policy Change as a Political Innovation. *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, 5 (3): 70.
- Boda Zsolt–Mátyás Eszter (2017): *Democratic backlash and changes in environmental governance: the case of Hungary*. 10th Annual Conference of the Comparative Agendas Project, Edinburgh, 2017. 06. 15. – 2017. 06. 17., konferencia előadás.
- Boda Zsolt–Pátkós Veronika (2015): A „politikai kormányzás” a média és a közpolitikai napirendek tükrében, 2010–2014. *Politikatudományi Szemle*, XXIV. évf., 4. szám., 68–92.

- Boda Zsolt–Sebők Miklós (2015): Előszó: A Hungarian Comparative Agendas Project bemutatása. *Politikatudományi Szemle*, XXIV. évf., 4. szám., 33–40.
- Boda Zsolt–Szabó Gabriella–Bartha Attila–Medve-Bálint Gergő–Vidra Zsuzsanna (2014): Politikától vezérelve – A büntető populizmus diskurzusai a magyar politikában és a médiában. *Politikatudományi Szemle*, XXIII. évf., 3. sz., 69–94.
- Bódiné Beliznai Kinga–Mezey Barna (2003): Az Országgyűlés. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, 107–119.
- Bohle, Dorothee–Greskovits Béla (2012): *Capitalist diversity on Europe's periphery*. Cornell University Press.
- Bonoli, Giuliano (2012): Blame Avoidance and Credit Claiming Revisited. In: Bonoli, Giuliano–David Natali (eds.): *The Politics of the New Welfare State*. Oxford University Press, 93–110.
- Borghetto, Enrico (2014): *Questioning the government in time of crisis. A comparative analysis of the content of parliamentary questions in Italy, Portugal and Spain*. Forrás: <http://recursos.march.es/web/ceacs/actividades/miembros/Borghetto.pdf>, Letöltés ideje: 2015. 11. 16.
- Borghetto, Enrico–Carammia, Marcello–Zucchini, Francesco (2014): The Impact of Party Policy Priorities on Italian Lawmaking from the First to the Second Republic. 1983–2006. In: Green-Pedersen, Christoffer–Walgrave, Stefaan: *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. The University of Chicago Press, Chicago. 164–182.
- Boros Zsuzsanna (2008): Parlamentarizmus a Horthy-korban (1919–1944). In: Boros Zsuzsanna–Szabó Dániel (szerk.): *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. ELTE Eötvös Kiadó, 161–386.
- Bowler, Shaun–Farrell, David M. (1995): The Organizing of European Parliament: Committees, Specialization and Co-Ordination. *British Journal of Political Science*, Vol. 25., No. 2., 219–243.
- Boydston, Amber E.–Hardy, Anne–Walgrave, Stefaan (2014): Two Faces of Media Attention: Media Storm Versus Non-Storm Coverage. *Political Communication*, Vol. 31., No. 4., 509–531.
- Bozóki András (2011): Occupy the State: The Orbán Regime in Hungary. *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Vol. 19., No. 3., 649–663.
- Breunig, Christian (2006): The more things change, the more things stay the same: a comparative analysis of budget punctuations. *Journal of European Public Policy*, Vol. 13., No. 7., 1069–1085.
- Breunig, Christian–Koski, Chris (2006): Punctuated Equilibria and Budgets in the American States. *Policy Studies Journal*, 3., 363–379.
- Breunig, Christian–Koski, Chris–Mortensen, Peter B. (2010): Stability and Punctuations in Public Spending: a Comparative Study of Budget Functions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3: 703–722.

- Brinkerhof, Derick W. (1999): Exploring State–Civil Society Collaboration: Policy Partnerships in Developing Countries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 28., No. 4., Supplement, 59–86.
- Brooker, Paul (2014): *Non-Democratic Regimes*. 3rd Edition. Palgrave Macmillan.
- Brouard, Sylvain–Grossman, Emiliano–Guinaudeau, Isabelle (2014): The Evolution of the French Political Space Revisited: Issue Priorities and Party Competition. In: Green-Pedersen, Christoffer–Walgrave, Stefaan: *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. The University of Chicago Press, Chicago. 53–68.
- Buzogány Áron–Kropp, Sabine (2014): *Parliamentary Control of National Parliaments in the European Union*. Forrás: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_34255.pdf, Letöltés ideje: 2015. 11. 16.
- Cain, Bruce–Ferejohn, John–Fiorina, Morris (1987): *The personal vote: Constituency service and electoral independence*. Harvard University Press.
- Cameron, A. Colin–Trivedi, Pravi K. (2013): *Regression Analysis of Count Data*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Carey, John M. (2007): Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting. *American Journal of Political Science*, Vol. 51., No. 1., 92–107.
- Carey, John M.–Shugart, Matthew S. (1995): Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, Vol. 14., No. 4., 417–439.
- Chan, Nok Kwan–Zhao, Shuang (2016): Punctuated Equilibrium and the Information Disadvantage of Authoritarianism: Evidence from the People's Republic of China. *The Policy Studies Journal*, Vol. 44., No. 2., 134–155.
- Chaqués Bonafont, Laura–Palau, Anna M.–Muñoz Marquez, Luz (2014): Policy Promises and Governmental Activities in Spain. In: Green-Pedersen, Christoffer–Walgrave, Stefaan: *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. The University of Chicago Press, Chicago. 183–200.
- Chaqués Bonafont, Laura–Palau, Anna M.–Baumgartner, Frank (2015): *Agenda dynamics in Spain. Comparative Studies of Political Agendas*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Chee, Chan Heng (1976): The Role of Parliamentary Politicians in Singapore. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 1., No. 3., 423–441.
- Chiru, Mihail (2015): *Rethinking constituency service: Electoral Institutions, candidate campaigns and personal vote in Hungary and Romania*. Central European University.
- Cohen, Lenard J. (1980): Politics as Avocation: Legislative Professionalization and Participation in Yugoslavia. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 5., No. 2., 175–209.
- Collingwood, Loren–Wilkerson, John (2012): Tradeoffs in Accuracy and Efficiency in Supervised Learning Methods. *Journal of Information Technology & Politics*, 3., 298–318.

- Coppedge, Michael–Gerring, John–Lindberg, Staffan I.–Skaaning, Svend-Erik–Teorell, Jan–Altman, David–Bernhard, Michael–Fish, M. Steven–Glynn, Adam–Hicken, Allen–Knutsen, Carl Henrik–Marquardt, Kyle L.–McMann, Kelly–Mechkova, Valeriya–Paxton, Pamela–Pemstein, Daniel–Saxer, Laura–Seim, Brigitte–Sigman, Rachel–Staton, Jeffrey (2017a): “*V-Dem Codebook v7. Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.”
- Coppedge, Michael–Gerring, John–Lindberg, Staffan I.–Skaaning, Svend-Erik–Teorell, Jan–Altman, David–Bernhard, Michael–Fish, M. Steven–Glynn, Adam–Hicken, Allen–Knutsen, Carl Henrik–Krusell, Joshua–Lührmann, Anna–Marquardt, Kyle L.–McMann, Kelly–Mechkova, Valeriya–Olin, Moa–Paxton, Pamela–Pemstein, Daniel–Pernes, Josefine–Petarca, Constanza Sanhueza–von Saxer Römer–Johannes, Laura–Seim, Brigitte–Sigman, Rachel–Staton, Jeffrey–Stepanova, Natalia–Wilson, Steven (2017b): “*V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v7.*” *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- CRCB (2013): *Print media expenditure of government institutions and state-owned companies in Hungary, 2003–2012*. Report of the Corruption Research Center Budapest.
- Csillag István (2001): Költségvetési összhangzattan. *Közgazdasági Szemle*, 2001. október, 824–843.
- Dandoy, Régis (2011): Parliamentary questions in Belgium: Testing for party discipline. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 3., 315–326.
- Dedák István (1998): Államadósság és gazdasági növekedés. *Közgazdasági Szemle*, 1998. november, 989–1003.
- Döring, Herbert (1995): Time as a Scarce Resource: Government Control of the Agenda. In: Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt, Campus.
- Dowding, Keith–Martin, Aaron (2017): *Policy Agendas in Australia*. Palgrave Macmillan.
- Elek István (2009): *Rendszerváltoztatók húsz év után*. Magyar Rádió Zrt.–Heti Válasz Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- ENSZ (2010): *Classifications of expenditure according to purpose (COFOG)*. Letöltve: <http://unstats.un.org/unsd/EconStatKB/KnowledgebaseArticle10189.aspx>
- Epstein, David–O’Halloran, Sharyn (1999): *Delegating powers: A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge University Press.
- Erikson, Robert S.–Wright, Gerald C. Jr.–McIver John P. (1989): Political Parties, Public Opinion, and State Policy in the United States. *The American Political Science Review*, Vol. 83, No. 3., (Sep., 1989), 729–750
- Eulau, Heinz et al. (1959): The Role of the Representative: Some Empirical Observations on the Theory of Edmund Burke. *American Political Science Review*, Vol. 53., No. 3., 742–756.
- Feinerer, Ingo–Hornik, Kurt–Meyer, David (2008): Text mining infrastructure. *R. Journal of Statistical Software*, 25, 1–54.

- Föglein Gizella–Mezey Barna–Révész T. Mihály (2003): Az Országgyűlés. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, 315–357.
- Fortin, Jessica (2010): A tool to evaluate state capacity in post-communist countries, 1989–2006. *European Journal of Political Research*, Vol. 49., No. 2., 654–686.
- Green-Pedersen, Christoffer–Rune Stubager (2010): The Political Conditionality of Mass Media Influence: When Do Parties Follow Mass Media Attention? *British Journal of Political Science*, Vol. 40., No. 3., 663–677.
- Gross, Donald A. (1978): Representative styles and legislative behavior. *Political Research Quarterly*, Vol. 31., No. 3., 359–371.
- Györfy Dóra (2008): Political Trust and the Success of Fiscal Consolidations: Lessons from Sweden and Hungary. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft*, 6 (1): 75–100.
- Györfy Dóra (2012): Intézményi bizalom és a döntések időhorizontja. *Közgazdasági Szemle*, 2012. április, 412–425.
- Gyulai Attila (2015): Az Országgyűlés. In: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer negyedszázad után*. Osiris Kiadó–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, pp. 135–158.
- Haas, Peter M. (1993): Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation. In: Volker Rittberger (ed.): *Regime Theory and International Relations*. Oxford, Clarendon Press, 168–201.
- Hajnal György–Rosta Miklós (2014): The illiberal state on the local level: The doctrinal foundations of subnational governance reforms in Hungary (2010–2014). Institute for Political Science, MTA Centre for Social Sciences, *Working Papers in Political Science* 2014/1., 1–35.
- Halász Iván (2011): *A nemzetközi migráció és a közigazgatás*. Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kar Jogtudományi Tanszék, Budapest.
- Halász Iván (2014): *Az állam összeomlása és újjáépítése*. Nemzeti Közszerzői Jogi Intézet, Közigazgatástudományi Kar, Budapest.
- Heffington, Colton–Brandon Beomseob Park–Laron K. Williams: *Forthcoming. The 'Most Important Problem' Dataset (MIPD): A New Dataset on American Issue Importance*. Conflict Management and Peace Science. <https://faculty.missouri.edu/~williamslaro/MIPD%20Codebook--Release%201.0.pdf> Utolsó letöltés időpontja: 2018. 02. 13.
- Hetherington, Marc J. (2005): *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*. Princeton, Princeton University Press.
- Hilbe, Joseph M. (2014): *Modelling Count Data*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hillard, Dustin–Purpura, Stephen–Wilkerson, John (2007): *An active learning framework for classifying political text*. Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago.
- Horváth Attila (2003): A nyilas diktatúra. In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, 457–462.
- Horváth Attila (2003): A szovjet típusú államberendezkedés Magyarországon (1949–1956). In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, 463–483.

- Hunyadi László (2009): A negyedik mutatóról. *Statistikai Szemle*, 3., 262–286.
- Ilonszki Gabriella–Judge, David (1995): Representational Roles in the Hungarian Parliament. In: Cox, Terry–Furlong, Andy (eds.): *Hungary: The Politics of Transition*. Frank Cass.
- Ilonszki, Gabriella (2011): Képviselési szerepek, politikai intézmények, képviselési deficit: Két évtized változásai. In: Tardos Róbert–Enyedi Zsolt–Szabó Andrea: *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja.
- Ingram, H.–Schneider, A.L.–deLeon, P. (2007): Social Construction and Policy Design. In: Sabatier, Paul A. (ed.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, 93–126.
- Inoguchi, Takashi (2008): Parliamentary Opposition under (Post-)One-Party Rule: Japan. *Journal of Legislative Studies*, Vol. 14., No. 1–2., 113–132.
- Ionescu, Ghița (1972): *Comparative Communist Politics*. Palgrave Macmillan.
- Jenkins-Smith, Hank C.–St. Clair, Gilbert–Woods, Brian (1991): Explaining Change in Policy Subsystems: Analysis of Coalition Stability and Defection over Time. *American Journal of Political Science*, 35 (4): 851–880.
- John, Peter–Bertelli, Anthony–Jennings, Will–Bevan, Shaun (2013): *Policy Agendas in British Politics*. Palgrave Macmillan.
- John, Peter (2006): Explaining policy change: the impact of the media, public opinion and political violence on urban budgets in England. *Journal of European Public Policy*, Vol. 13., No. 7., 1053–1068.
- John, Peter–Bevan, Shaun (2012): What Are Policy Punctuations? Large Changes in the Legislative Agenda of the UK Government, 1911–2008. *Policy Studies Journal*, 40 (1): 89–108.
- Jones, Bryan D.–Baumgartner, Frank R. (2004): Representation and agenda setting. *Policy Studies Journal*, 32 (1): 1–24.
- Jones, Bryan D.–Baumgartner, Frank R. (2005): *The Politics of Attention. How Government Prioritizes Problems*. University of Chicago Press, Chicago.
- Jones, Bryan D.–Baumgartner, Frank R.–Breunig, Christian–Wlezien, Christopher–Soroka, Stuart Neil–Foucault, Martial–Francois, Abel–Green-Pedersen, Christoffer–Koski, Chris–John, Peter–Mortensen, Peter B.–Varone, Frédéric–Walgrave, Stefaan (2009): A general empirical law of public budgets: A comparative analysis. *American Journal of Political Science*, 53 (4): 855–873.
- Jones, Bryan D.–Baumgartner, Frank R.–Breunig, Christian–Wlezien, Christopher–Soroka, Stuart Neil–Foucault, Martial–Francois, Abel (2009): A general empirical law of public budgets: A comparative analysis. *American Journal of Political Science*, 53., 855–873.
- Jones, Bryan D.–Baumgartner, Frank R.–True, James L. (1998): Policy punctuations: US budget authority, 1947–1995. *Journal of Politics*, 60., 1–33.
- Jones, Bryan D.–Zalányi László–Érdi Péter (2014): An integrated theory of budgetary politics and some empirical tests: The US National Budget, 1791–2010. *American Journal of Political Science*, 58 (3): 561–578.

- Judge, David (1999): *Representation: theory and practice in Britain*. Psychology Press.
- Judge, David–Ilonszki Gabriella (1995): Member-constituency linkages in the Hungarian Parliament. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 20., No. 2., 161–176.
- Jurka, Timothy P.–Collingwood, Loren–Boydston, Amber E.–Grossman, Emiliano–Van Atteveldt, Wouter (2013): RTextTools: A Supervised Learning Package for Text Classification. *R Journal*, 5, 6–12.
- Kay, Adrian–Baker, Phillip. (2015): What Can Causal Process Tracing Offer to Policy Studies? A Review of the Literature. *Policy Studies Journal*, Vol. 43., No. 1., 1–21.
- Kellermann, Michael (2015): Electoral Vulnerability, Constituency Focus, and Parliamentary Questions in the House of Commons. *The British Journal of Politics & International Relations*.
- Kingdon, John W. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edition. Boston, Little Brown.
- Komáromi Zoltán (2001): A bírósági szervezeti reform és az Országos Igazságszolgáltatási Tanács Magyarországon. *Acta Universitatis Szegediensis : acta juridica et politica : publicationes doctorandorum juridicorum*, (1) 1-20. 335–353.
- Kopits György (2007): A költségvetési felelősség keretrendszere – nemzetközi tapasztalatok és magyarországi tanulságok. *Pénzügyi Szemle*, 2., 197–216.
- Kopits György–Romhányi Balázs (2010): A Költségvetési Tanács indulásának tanulságai. *Közgazdasági Szemle*, 2010. július–augusztus, 573–590.
- Körösenyi András (2015): Alkotmányozás és Alaptörvény. In: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer negyedszázad után*. Osiris Kiadó–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 85–108.
- Körösenyi András (szerk.) (2017): *Viharban kormányozni. Politikai vezetők válsághelyzetekben*. Budapest, MTA TK PTI.
- Körösenyi András–Tóth Csaba–Török Gábor (2007): *A magyar politikai rendszer*. Osiris Kiadó, Budapest. http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_a_magyar_politikai_rendszer/adatok.html, Letöltés ideje: 2018-01-21.
- Kováts Gergely (2006): A felsőoktatási intézmények finanszírozási modelljei. *Közgazdasági Szemle*, 2006. október, 919–938.
- Kozári Monika (2005): *A dualista rendszer (1867–1918)*. Pannonica Kiadó.
- Krehbiel, Keith (1991): *Information and Legislative Organization*. The University of Michigan Press.
- Krehbiel, Keith (1998): *Pivotal politics – A theory of U.S. lawmaking*. University of Chicago, Chicago.
- Kubik György Bálint (2016): Osztályozás: felügyelt tanulási módszerek. In: Sebők Miklós (szerk.) (2016): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. L'Harmattan, Budapest.
- Kuhar, Roman–Ramet, Sabrina P. (2012): Ownership and Political Influence in the Post-socialist Mediascape: the Case of Slovenia. *Southeast Europe – Journal of Politics and Society*, Vol. 1., No.1, 2–30.

- Kukorelli István (1988): Így választottunk... – adatok a választási reform és az 1985. évi általános választások történetéhez. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Politikatudományi Tanszékcsoport.
- Kukorelli István (1989): *Az országgyűlési képviselők jogállása*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Kurtán Sándor–Sándor Péter–Vass László (szerk.) (1993): *Magyarország politikai évkönyve 1992-ről*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány, Budapest.
- Lam, Wai Fung–Chan, Kwan Nok (2015): How Authoritarianism Intensifies Punctuated Equilibrium: The Dynamics of Policy Attention in Hong Kong. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 28., No. 4., 549–570.
- László Csaba (1994): Tépett vitorlák. Az államháztartásról közgazdasági és jogi szempontból. Aula, Budapest.
- Lazardeux, Sébastien (2005): Une Question écrite, Pour Quoi Faire? The Causes of the Production of Written Questions in the French Assemblée Nationale. *French Politics*, Vol. 3., No. 3., 258–281.
- Leland, Suzanne (2003): Budgeting, line item, and object-of-expenditure controls. In: Rabin, J. (szerk.): *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. Marcel Dekker, New York.
- Lindblom, Charles E. (1994): *Közigazgatás*. Budapest, Osiris.
- Little, D. Richard (1980): Regional Legislatures in the Soviet Political System. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 5., No. 2., 233–264.
- Malesky, Edmund–Schuler, Paul (2010): Nodding or Needling: Analyzing Delegate Responsiveness in an Authoritarian Parliament. *The American Political Science Review*, Vol. 104., No. 3., 482–502.
- Malesky, Edmund–Schuler, Paul (2011): The Single-Party Dictator's Dilemma: Information in Elections without Opposition. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 36., No. 4., 491–530.
- Marangoni, Francesco–Tronconi, Filippo (2011): When Territory Matters: Parliamentary Profiles and Legislative Behaviour in Italy (1987–2008). *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 4., 415–434.
- Marshall, Monty G.–Gurr, Ted Robert–Jagers, Keith (2016): *POLITY™ IV PROJECT. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800–2015*. Dataset Users' Manual, Center for Systemic Peace, www.systemicpeace.org.
- Martin, Lanny W.–Vanberg, Georg (2014): Legislative Institutions and Coalition Government. In: Martin, Shane–Saalfeld, Thomas–Strøm, Kaare (eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press, Oxford, 437–455.
- Martin, Shane (2011a): Using parliamentary questions to measure constituency focus: an application to the Irish case. *Political Studies*, Vol. 59., No. 2., 472–488.
- Martin, Shane (2011b): Parliamentary Questions, the Behaviour of Legislators, and the Function of Legislatures: An Introduction. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 3., 259–270.

- Martin, Shane (2014): Policy, Office and Votes: The Electoral Value of Ministerial Office. *British Journal of Political Science*, 1–16.
- Martin, Shane–Rozenberg, Olivier (2014): *The Roles and Function of Parliamentary Questions*. Routledge.
- Martin, Shane–Saalfeld, Thomas–Strøm, Kaare W. (eds.): (2014): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Martin, Shane–Vanberg, Georg (2014): Legislative Institutions and Coalition Government. In: Shane Martin–Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Mayhew, David R. (1974): *Congress: The electoral connection*. Yale University Press.
- M. Balázs Ágnes (2017): Szólnak a szósólók? – A nemzetiségi szósólók hatása a parlamenti napirendre. *REGIO. Kisebbség Kultúra Politika Társadalom*, 25 (3): 231–259.
- McElroy, Gail (2006): Committee Representation in the European Parliament. *European Union Politics*, Vol. 7., No. 1., 5–29.
- Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó.
- Mezey, Michael (1990): Classifying Legislatures. In: Norton, Philip (ed.): *Legislatures*. Oxford University Press, 149–176.
- Molnár Csaba (2016): Szövegmódolás a gyakorlatban: kézi, géppel támogatott és gépi megoldások. In: Sebők Miklós (szerk.): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. L'Harmattan, Budapest. 24–36.
- Müller, Wolfgang C.–Sieberer, Ulrich (2014): Procedure and Rules in Legislatures. In: Shane Martin–Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Nábelek Fruzsina–Török Gábor (2015): Az államfő. Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer negyedszázad után*. Osiris Kiadó–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 183–202.
- Nelson, Daniel N. (1982): Communist Legislatures and Communist Politics. In: Nelson, Daniel N.–White, Stephen Leonard (eds.): *Communist Legislatures in Comparative Perspective*. The Macmillan Press Ltd., 1–13.
- OECD (2007): Performance budgeting in OECD countries. OECD, Paris.
- Önnudóttir, Eva H. (2014): *Political parties and styles of representation*. Party politics: 1354068814560934.
- Ostrom, Elinor (2007): Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: Paul A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, 21–62.
- P. Kiss Gábor (1998): A költségvetés tervezése és a fiskális átláthatóság problémái. *MNB füzetek*, 1998/11.
- P. Kiss Gábor (1999): A fiskális politika jelzőszámai. *Közgazdasági Szemle*, 1999. április, 307–325.
- Padgett, John F. (1980): Bounded rationality in budgetary research. *American Political Science Review*, 74., 354–372.

- Palasik Mária (2017): *Parlamentarizmustól a diktatúráig (1944–1949)*. Országgyűlés Hivatala, Budapest.
- Pápa Levente–Valentinyi Ákos (2008): Költségvetési fenntarthatóság. *Közgazdasági Szemle*, 2008. május, 395–426.
- Papp Zsófia (2011): A választókerület helye a magyar parlamenti képviselők szerepfelfogásában. In: Bozsonyi Károly–Enyedi Zsolt–Tardos Róbert–Závecz Tibor (szerk.): *Részvétel, képviselet, politikai változás*. Századvég–DKMKA.
- Papp Zsófia (2015): Helyi témájú írásbeli kérdések a magyar parlamentben. A választási rendszerhez köthető karierváltozók szerepe a helyi ügyek képviseletében. *Politikatudományi Szemle*, XXIV. évf., 1. szám., 7–28.
- Pemstein, Daniel–Marquardt, Kyle L.–Tzelgov, Eitan–Wang, Yi-ting–Krusell, Joshua–Miri, Farhad (2017): *The V-Dem Measurement Model: Latent Variable Analysis for Cross-National and Cross-Temporal Expert-Coded Data*. University of Gothenburg, Varieties of Democracy Institute: Working Paper No. 21, 2nd edition.
- Pennings, Paul (2011): Assessing the 'Gold Standard' of party policy placements: Is computerized replication possible? *Electoral Studies*, 3., 561–570.
- Pesti Sándor (2002): *Az újkori magyar parlament*. Osiris Kiadó.
- Porter, Martin F. (1980): An algorithm for suffix stripping. *Program*, 14, 130–137.
- Powell, G. Bingham Jr.–Dalton, Russel J.–Strøm, Kaare (2015): *Comparative Politics Today. A Word View*. Eleventh Edition. Pearson.
- Poyet, Corentin (2014): *Explaining MPs Constituency Orientation: A QCA Approach*. APSA 2014 Annual Meeting Paper.
- Pritchard, David–Berkowitz, Dan (1993): The limits of agenda-setting: The press and political responses to crime in the United States, 1950–1980. *International Journal of Public Opinion Research*, Vol. 5., No. 1., 86–91.
- Proksch, Sven–Oliver–Slapin, Jonathan B. (2010): Parliamentary questions and oversight in the European Union. *European Journal of Political Research*, Vol. 50., No. 1., 53–79.
- Pokornyi Zsanett (2018): Szakpolitikák változásai a miniszterelnöki beszédekben és a jogalkotásban. *Parlamenti Szemle*, 1. szám.
- Prószéky Gábor–Miháلتz Márton (2008): Magyar WordNet: az első magyar lexikális szemantikai adatbázis. *Magyar terminológia*, 1. 43–57.
- Przeworski, Adam (2003): Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In: Dahl, Robert–Shapiro, Ian–Antonio, José (eds.): *The Democracy Sourcebook*. MIT Press.
- Przeworski, Adam (2015): Endogenous Change of Institutions. In: Gandhi, Jennifer–Ruiz-Rufino, Rubén (eds.): *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. Routledge, 43–55.
- Püski Levente (2006): *A Horthy-rendszer*. Pannonica Kiadó.
- Püski Levente (2015): *A Horthy-korszak parlamentje*. Országgyűlés Hivatala.
- Rácz Lajos (2007): Feudális korszak. In: Máthé Gábor (szerk.): *Magyar alkotmány és közigazgatás-történet*. HVG–ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 15–290.

- Rasch, Bjørn Erik (2009): Opposition Parties, Electoral Incentives and the Control of Government Ministers: Parliamentary Questioning in Norway. In: Ganghof, Steffen–Hönnige, Christoph–Stecker, Christian (Eds.): *Parlamente, Agenda-setzung und Vetospieler*. Springer.
- Rasch, Bjørn Erik (2011): Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting. *Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 3., 382–393.
- Raunion, Tapio (1996): Parliamentary Questions in the European Parliament: Representation, Information and Control. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 2., No. 4., 356–382.
- Real-Dato, José (2009): Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 11., No. 1., 117–143.
- Révész T. Mihály (2003): A szovjet típusú diktatúra első kísérlete: a Tanácsköztársaság (1919). In: Mezey Barna (szerk.): *Magyar alkotmánytörténet*. Osiris Kiadó, 447–456.
- Romsics Ignác (2010): *Magyarország története a XX. században*. Osiris Kiadó.
- Romsics Ignác (2011): A 20. századi Magyarország. In: Romsics Ignác (szerk.): *Magyarország története*. Akadémiai Kiadó, 773–958.
- Róna Dániel–Molnár Csaba (2017): Radikális változás? – A Jobbik néppártosodása. In: Boda Zsolt–Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában – 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Napvilág Kiadó, Budapest. 168–196.
- Rozenberg, Olivier et al. (2011): Not only a battleground: Parliamentary oral questions concerning defence policies in four western democracies. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 3., 340–353.
- Russo, Federico (2011): The constituency as a focus of representation: Studying the Italian case through the analysis of parliamentary questions. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 3., 290–301.
- Russo, Federico–Wiberg, Matti (2010): Parliamentary questioning in 17 European parliaments: Some steps towards comparison. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 16., No. 2., 215–232.
- Saalfeld, Thomas (1997): Professionalisation of parliamentary roles in Germany: An aggregate-level analysis, 1949–94. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 3., No. 1., 32–54.
- Saalfeld, Thomas (2000): Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, Vol. 37., No. 3., 353–376.
- Saalfeld, Thomas (2011): Parliamentary questions as instruments of substantive representation: Visible minorities in the UK House of Commons, 2005–10. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 3., 271–289.
- Saalfeld, Thomas (2014): Executive–legislative relations in Europe. In: Magone, José M. (ed.): *Routledge Handbook of European Politics*. 346.

- Saalfeld, Thomas–Strøm, Kaare W. (2014): Political Parties and Legislators. In: Shane Martin–Thomas Saalfeld–Kaare W. Strøm (Eds.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press.
- Sabatier, Paul A.–Weible, Christopher M. (2007): The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: P. A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press, 189–220.
- Sabatier, Paul A.–Weible, Christopher M. (eds.) (2014): *Theories of the Policy Process*. Boulder, Westview Press.
- Salmond, Rob (2011): Bureaucrats in the headlights: Question times and delegation to bureaucrats. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 17., No. 3., 368–381.
- Salmond, Rob (2014): Parliamentary question times: How legislative accountability mechanisms affect mass political engagement. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 20., No. 3., 321–341.
- Sándor Péter–Vass László (szerk.): (2009): *Magyarország politikai évkönyve 2008-ról*. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Alapítvány.
- Schick, Allen (1983): Incremental Budgeting in a Decremental Age. *Policy Sciences*, 1., 1–25.
- Schöpflin, George (1979): Opposition and Para-Opposition: Critical Currents in Hungary. In: Tökés, L. Rudolf (ed.): *Opposition in Eastern Europe*. Palgrave Macmillan, 142–186.
- Schuler, Paul–Malesky, Edmund J. (2014): Authoritarian Legislatures. In: Martin, Shane–Saalfeld, Thomas–Strøm, Kaare W. (eds.): *Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford University Press, pp. 677–696.
- Scuton, Roger (2007): *The Palgrave Macmillan Dictionary of Political Thought*. Palgrave.
- Sebők Miklós (2007): *Az állam értünk van*. DEMOS Magyarország Alapítvány.
- Sebők Miklós (2014): *Hatalom szabályok nélkül. Kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*. Új Mandátum–MTA TK PTI.
- Sebők Miklós (2015): A képviseleti demokrácia megbízó-ügynök elméleti modellje. *Politikatudományi Szemle*, XXIV. évf., 2. szám., 7–26.
- Sebők Miklós (szerk.) (2016): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. L'Harmattan, Budapest.
- Sebők Miklós–Balázs Ágnes (2016): A nemzetközi törvényhozás-kutatás témái és módszertana: Egy számítógéppel támogatott kvalitatív elemzés. *Parlamenti Szemle*, 2016/2., 52–81.
- Sebők Miklós–M. Balázs Ágnes–Heffler Dávid (2018): *Punctuated Equilibrium and the Progressive Friction of Policy Agendas: The Case of Hungary (1990–2014)*. Kézirat.
- Sebők Miklós–Berki Tamás (2017): Incrementalism and Punctuated Equilibrium in Hungarian Budgeting (1991–2013). *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, Vol. 29., No. 2., 151–180.
- Sebők Miklós–Berki Tamás (2018): Punctuated Equilibrium In Democracy and Autocracy: An Analysis of Hungarian Budgeting Between 1868 and 2013. *European Political Science Review*. (Végső változat elbírálás alatt).

- Sebők Miklós–Kubik Bálint–Molnár Csaba (2017a): A törvények formális minősége – egy empirikus vázlat. In: Boda Zs.–Szabó A. (szerk.): *Trendek a magyar politikában – 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. MTA TK PTI–Napvilág Kiadó, Budapest, 285–309.
- Sebők Miklós–Kubik Bálint–Molnár, Csaba (2017b): Exercising Control and Gathering Information: The Functions of Interpellations in Hungary (1990–2014). *Journal of Legislative Studies*, Vol. 23., No. 4., 65–483.
- Sebők Miklós–Zorigt Burtejin–Zágoni Bella (2016b): A szövegek társadalomtudományi elemzése: egy elméleti áttekintés. In: Sebők Miklós (szerk.): *Kvantitatív szövegelemzés és szövegbányászat a politikatudományban*. L'Harmattan, Budapest, 15–23.
- Sevenans, Julie–Albaugh, Quinn–Shahaf, Tal–Soroka, Stuart Neil–Walgrave, Stefaan (2014): *The Automated Coding of Policy Agendas: A Dictionary-Based Approach*, v. 2.0. Paper presented at the 7th annual Comparative Agendas Project (CAP) conference; Konstanz, June 12–14.
- Simon József (2012): *Az államháztartási számvitel alapjai és a közpénzügyi információrendszer*. Complex, Budapest.
- Simon, Maurice D.–Olson, David M. (1980): Evolution of a Minimal Parliament: Membership and Committee Changes in the Polish Sejm. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 5., No. 2., 211–232.
- Skilling, H. Gordon (1952): The Czechoslovak Constitutional System: The Soviet Impact. *Political Science Quarterly*, Vol. 67., No. 2., 198–224.
- Skocpol, Theda (2008): Bringing the State Back In: Retrospect and Prospect The 2007 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian Political Studies*, Vol. 31., No. 2., 109–124.
- Soós Gábor (szerk.): Ígéret, felhatalmazás, teljesítés: Választási programok és kormányzati megvalósításuk, 1998–2010. MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2015.
- Soós Gábor–Körösenyi András (szerk.): *Azt tették, amit mondtak? Választási ígérek és teljesülésük, 2002–2006*. MTA TK Politikatudományi Intézet, Budapest, 2013.
- Soroka, Stuart N. (2002): *Agenda-setting dynamics in Canada*. Vancouver, UBC Press.
- Stimson, James A. (1999): *Public Opinion In America: Moods, Cycles, And Swings*. Second Edition (Transforming American Politics), Routledge.
- Strøm, Kaare W. (1997): Rules, reasons and routines: Legislative roles in parliamentary democracies. *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 3., No. 1., 155–174.
- Strøm, Kaare W. (2012): Roles as strategies: towards a logic of legislative behavior. In: Blomgren, Magnus–Rozenberg, Olivier (2012): *Parliamentary roles in modern legislatures*. Routledge.
- Strøm, Kaare W.–Müller, Wolfgang C.–Smith, Daniel Markham (2010): Parliamentary control of coalition governments. *Annual Review of Political Science*, Vol. 13., 517–535.

- Szabó Dániel (2008): Magyar parlamentarizmus az Osztrák–Magyar Monarchiában. In: Boros Zsuzsanna–Szabó Dániel (szerk.): *Parlamentarizmus Magyarországon (1867–1944)*. ELTE Eötvös Kiadó, 11–160.
- Szabó János (1999): Modellváltás az erőszak pártállami legitimációjában. A hadsereg sztálini és poszt sztálini típusú pártállamosítása 1948–1962 között. In: Huszár Tibor–Szabó János (szerk.): *Restauráció vagy kiigazítás. A kádári represszió intézményesülése 1956–1962*. Zrínyi Kiadó, 179–240.
- Szente Zoltán (2011): *Kormányzás a dualizmus korában. A XIX. századi európai parlamentarizmus és Magyarország kormányformája a kiegyezés után 1867–1918*. Atlantisz Kiadó.
- Szijártó M. István (2016): *A 18. századi Magyarország rendi Országgyűlése*. Országgyűlés Hivatala.
- Tavits, Margit (2009): The making of mavericks local loyalties and party defection. *Comparative Political Studies*, Vol. 42., No. 6., 793–815.
- Teixeira, Conceição Pequito–Freire, André–Belchior, Ana Maria (2012): Parliamentary representation in Portugal: Deputies' focus and style of representation. *Portuguese Journal of Social Science*, Vol. 11., No. 2., 99–117.
- Thomas, Herschel F. (2017): Modeling contagion in policy systems. *Cognitive Systems Research*, 44: 74–88.
- Tohamy, Soumaya M.–Dezhbakhsh, Hashem–Aranson, Peter H. (2006): A New Theory of the Budgetary Process, *Economics and Politics*, 18(1), 47–68.
- Tolcsvai Nagy, Gábor (2000): *Nyelvi fogalmak kisszótára*. Budapest, Korona.
- Tresch, Anke–Pascal Sciarini–Frédéric Varone (2013): The Relationship between Media and Political Agendas: Variations across Decision-Making Phases. *West European Politics*, Vol. 35., No. 5., 897–918.
- True, James L. (2007): *Historical budget records converted to the present functional categorization with actual results for FY 1947–2006*. Policy Agendas Project: University of Texas.
- True, James L.–Jones, Bryan D.–Baumgartner Frank R. (2007): Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In: P. A. Sabatier (ed.): *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, 155–188.
- Ulbert József–Csanaky András (2004): Kockázatészlelés és kockázati magatartás. *Közgazdasági Szemle*, 2004. március, 235–258.
- Vajnági Márta (2013): A Reichstag és a diéta. In: Dobszay Tamás–Forgó András–Ifj. Bertényi Iván–Pálffy Géza–Ráczy György–Szijártó M. István (szerk.): *Rendiség és parlamentarizmus Magyarországon. A kezdetektől 1918-ig*. Országgyűlés Hivatala, 187–199.
- Van Aelst, Peter–Lotte Melenhorst–Joop van Holsteyn–Joeri Veen (2015): Lawmaking and newsmaking: different worlds after all? A study on news coverage of legislative precesses in the Netherlands. *The Journal of Legislative Studies*, on-line first.

- Van Aelst, Peter–Stefaan Walgrave (2011): Minimal or Massive? The Political Agenda–Setting Power of the Mass Media According to Different Methods. *International Journal of Press/Politics*, Vol. 16., No. 3., 295–313.
- Van Aelst, Peter–Vliegenthart, Rens (2014): Studying the tango: An analysis of parliamentary questions and press coverage in the Netherlands. *Journalism Studies*, Vol. 15., No. 4., 392–410.
- Vliegenthart, Rens–Montes, Noemi Mena (2014): How Political Media System Characteristics Moderate Interactions between Newspapers and Parliaments: Economic Crisis Attention in Spain and the Netherlands. *International Journal of Press/Politics*, Vol. 19., No. 3., 318–339.
- Vliegenthart, Rens–Walgrave, Stefaan (2011): When the media matter for politics: Partisan moderators of the mass media's agenda-setting influence on parliament in Belgium. *Party Politics*, Vol. 17., No. 3., 321–342.
- Vliegenthart, Rens–Walgrave, Stefaan–Zicha, Brandon (2013): How preferences, information and institutions interactively drive agenda-setting: Questions in the Belgian parliament, 1993–2000. *European Journal of Political Research*, Vol. 52., No. 3., 390–418.
- Wahlke, John C.–Eulau, Heinz–Buchanan, William (1962): *The Legislative System: Explorations in Legislative Behaviour*. John Wiley and Sons.
- Walgrave, Stefaan–Sevenans, Julie–Van Camp, Kristen (2015): *What draws politicians' attention? An experimental study of issue framing and its effect on individual political elites*. Előadás a CAP éves konferenciáján, Lisszabon.
- Walgrave, Stefaan–Soroka, Stuart–Nuytemans, Michiel (2008): The Mass Media's Political Agenda-Setting Power: A Longitudinal Analysis of Media, Parliament, and Government in Belgium (1993 to 2000). *Comparative Political Studies*, Vol. 41., No. 6., 814–836.
- Walgrave, Stefaan–Van Aelst, Peter (2006): The contingency of the mass media's political agenda setting power. Towards a preliminary theory. *Journal of Communication*, Vol. 56., No. 1, 88–109.
- Walgrave, Stefaan–Zicha, Brandon–Hardy, Anne–Joly, Jeroen–Van Assche, Tobias (2014): Strong Devolution but No Increasing Issue Divergence: Evolving Issue Priorities of the Belgian Political Parties, 1987–2010. In: Green-Pedersen, Christoffer–Walgrave, Stefaan: *Agenda Setting, Policies, and Political Systems: A Comparative Approach*. The University of Chicago Press, Chicago. 145–163.
- Welsh, William A. (1980): The Status of Research on Representative Institutions in Eastern Europe. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 5., No. 2., 275–308.
- White, Stephen (1980): The USSR Supreme Soviet: A Developmental Perspective. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 5., No. 2., 247–274.
- White, Stephen (1982): Some Conclusions, in Nelson, Daniel N.–White, Stephen Leonard (eds.): *Communist Legislatures in Comparative Perspective*. The Macmillan Press Ltd., 191–196.
- Wiberg, Matti (1995): Parliamentary Questioning: Control by Communication? In: Döring, Herbert (ed.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim Centre for European Social Research, 179–222.

- Wiberg, Matti–Koura, Antti (1994): The logic of parliamentary questioning. In: Wiberg, Martin (ed.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries*. Gummerus Printing.
- Wildavsky, Aaron (1964): *The politics of the budgetary process*. Little-Brown, Boston.
- Wildavsky, Aaron–Hammond, Arthur (1965): Comprehensive versus incremental budgeting in the Department of Agriculture. *Administrative Science Quarterly*, 3. 321–346.
- Wilkerson, John–Baumgartner, Frank R.–Brouard, Sylvain–Chaqués-Bonafont, Laura–Green-Pedersen, Christoffer–Grossman, Emiliano–Walgrave, Stefaan (2009): The Comparative Agendas Project: Principles, contents and challenges. *Revue Internationale de Politique Comparée*, 16 (3): 365–379.
- Wolfsfeld, Gadi (2013): *The Politics-Media-Politics Principle: Towards a More Comprehensive Approach to Political Communication*. APSA 2013 Annual Meeting Paper.
- Wooldridge, Jeffrey M. (2010): *Economic Analysis of Cross Section Panel*. The MIT Press.
- Zachariadis, Nikolaos (2007): The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. *Theories of the policy process* (2nd ed.). Boulder, Westview Press, 65–92.
- Zittel, Thomas (2012): Legislators and their representational roles: strategic choices or habits of the heart? In: Blomgren, Magnus–Rozenberg, Olivier (2012): *Parliamentary roles in modern legislatures*. Routledge.
- Zoizner, Alon–Sheafer, Tamir–Walgrave, Stefaan (2017): How Politicians' Attitudes and Goals Moderate Political Agenda Setting by the Media. *The International Journal of Press/Politics*, 22 (4): 431–449.

Szerzőink

Berki Tamás közgazdász, a Magyar Nemzeti Bank munkatársa. A CAP-projektben a költségvetési adatbázisok kialakításában, illetve az ezek alapján készült tanulmányok írásában vett részt.

Boda Zsolt közgazdász, politológus, az MTA TK Politikatudományi Intézet tudományos tanácsadója és igazgatója, a magyar CAP-projekt vezetője. Oktat a Budapesti Corvinus Egyetemen és az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán, kutatási területe a közpolitika.

Kubik Bálint György közgazdász, politológus, informatikus. Az MTA TK „Lendület” RECENS-kutatócsoport tagja és a Cleverbridge AG fejlesztője. Fókusz a számítógépes társadalomtudomány (kiemelten a szöveganalitika). A CAP-kutatócsoportjában a törvényhozással kapcsolatos adatbázisok létrejöttét segítette elő.

M. Balázs Ágnes a Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Doktori Iskolájának PhD-hallgatója. Fő kutatási területe a választójog mint alapjog és a kisebbségek hatékony képviselete. A CAP-projektbe 2015 februárjában kapcsolódott be gyakornokként, majd 2015 szeptemberétől kutatási asszisztensként és kutatóként vett részt a projektben. Egyebek mellett a pártprogramok adatbázisának összeállítását végezte.

Mészáros Evelin, survey statisztikus, elemző, jelenleg a Clementine Consulting Kft. adatelemzője. 2016 őszétől gyakornokként, majd a későbbiekben kutatási asszisztensként vett részt a CAP-csoport munkájában, ahol főleg a szövegbányászati és egyéb programozási feladatok megoldásában, valamint az adatbázisok előkészítésében dolgozott.

Micsinai István az ELTE-TáTK doktori iskola doktorjelöltje. Fő kutatási területe a médiaelemzés, a társadalmi hálózatok. A CAP-kutatócsoportjában a média-adatbázis létrehozásáért felelt.

Molnár Csaba politológus, az MTA Politikatudományi Intézetének tudományos segédmunkatársa és a Budapesti Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Fő kutatási területe a jobboldali radikalizmus és a parlamentarizmus. A CAP-kutatócsoportjában a törvényhozással kapcsolatos adatbázisok létrehozásáért felelt.

32

OT/ 6

MM

Patkós Veronika politológus, doktori fokozatát a Budapesti Corvinus Egyetemen szerezte. Az MTA Politikatudományi Intézetének fiatal kutatója és az ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet tanársegédje. Fő kutatási területe a politikai polarizáció. A CAP-kutatócsoportjában a törvényhozással kapcsolatos és a média-adatbázisok létrehozásán dolgozott 2013 és 2015 szeptembere között.

Pokorny Zsanett politológus, az MTA TK Politikatudományi Intézetének tudományos segédmunkatársa, az ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Fő kutatási területei az adómorált befolyásoló tényezők és a kormányzati napirend diverzitása. 2016 szeptemberétől a CAP-kutatócsoport kormányzati munkával kapcsolatos adatbázisainak létrehozásáért felelt.

Sebők Miklós, közgazdász, politológus. Az MTA TK PTI tudományos főmunkatársa, a Kormányzás és Közpolitika Osztály vezetője. A magyar CAP-kutatócsoport megalakulásától a projekt kutatásvezetője, a költségvetési modul felelőse.

Szendi Gábor politológus, a CAP kutatócsoportjának korábbi kutatási asszisztense.



X 267464

Milyen témák uralják a kormányzást? Hogyan változik a kormány és a törvényhozás napirendje? Mikor kerülnek egyes témák tárgyalásra és miért pont akkor? Hatással vannak-e a média vagy az ellenzéki politikusok által tematizált ügyek a parlamenti döntésekre? A jogásznyelven jogalkotásnak, a politológiában közpolitika-alkotásnak nevezett folyamat jellemzőiről és az ezt meghatározó tényezőkről keveset tudunk – részben azért, mert nem állnak rendelkezésre könnyen elérhető, strukturált adatok. Kötetünk egy olyan kutatás eredményeit mutatja be, amelynek célja pontosan ez: a közpolitikai napirendek adatbázisba rendezése és elemzése. A kutatás ráadásul egy nemzetközi kutatói hálózatba kapcsolódik és az általa kidolgozott módszertan és kódkönyv alapján működik. Vagyis a hazai adatok összehasonlíthatóak az amerikai, brit, francia, spanyol vagy dán adatokkal – a komparatív vizsgálat lehetősége adott.

A könyv célja, hogy bemutassa a közpolitikai napirendek elemzésével foglalkozó nemzetközi együttműködés, a Comparative Agendas Project (CAP) elméletét és módszertanát. Fejezeteinkben bemutatjuk az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontjában működő magyar CAP kutatócsoport eredményeit, valamint a kutatás során létrejött hazai adatbázisokat. Ez utóbbiak regisztráció után kutatási célra mind hozzáférhetőek a cap.tk.mta.hu honlapon. A kötet bemutatja az adatbázisok alapján született első elemzéseket, hozzájárulva a hazai közpolitikai változás jobb megértéséhez, és ösztönözve másokat is, hogy az immár hozzáférhető média, parlamenti vagy rendeleti adatok alapján további elemzéseket végezzenek a kormányzás és közpolitika területén.

N 978-963-418-018-0



3900 Ft

89634180180